

documento de trabajo

POLÍTICA SOCIAL EN EL PERÚ 1990-1994: UNA AGENDA PARA LA INVESTIGACIÓN

**Felipe Portocarrero S.
María Elena Romero**



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN (CIUP)



CENTRO INTERNACIONAL
DE INVESTIGACIONES
PARA EL DESARROLLO



Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación

Serie: Documento de Trabajo No. 19

Este estudio forma parte de las investigaciones efectuadas en el marco de la Red de Política Social auspiciada por el Centro Internacional de investigaciones para el Desarrollo (CIID). Asimismo, ha contado con el financiamiento de la Inter-American Foundation.

Felipe Portocarrero S.
María Elena Romero

POLÍTICA SOCIAL EN EL PERÚ 1990-1994: UNA AGENDA PARA LA INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)



CENTRO INTERNACIONAL
DE INVESTIGACIONES
PARA EL DESARROLLO



LIMA - PERÚ
1994

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

**POLÍTICA SOCIAL EN EL PERÚ 1990-1994:
UNA AGENDA PARA LA INVESTIGACIÓN**

Felipe Portocarrero S.

María Elena Romero

1a. Edición: agosto 1994

Diseño de la carátula: Chanta! Nichtawitz

Esta publicación ha sido hecha con el auspicio de la Inter-American Foundation.

BUP - CENDI

Portocarrero, Felipe

Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación /
Felipe Portocarrero S. y María Elena Romero. -- Lima : Centro de
Investigación de la Universidad del Pacífico ; CIID, 1994. (Documento de
Trabajo ; 19)

/POLÍTICA SOCIAL/DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL/AYUDA
AL DESARROLLO/POBREZA/ORGANIZACIONES NO GUBERNA-
MENTALES/PERÚ/

304(85) (CDU).

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Introducción	.11
1. La oferta de conocimiento en política social	.16
1.1 Las ONG's frente a la política social	16
1.2 Perfil de la oferta de conocimiento	23
1.2.1 Rasgos globales de las instituciones estudiadas	24
1.2.2 La oferta de conocimiento.	28
1.3 Las ONG's y su relación con el Estado.	38
2. La demanda estatal de conocimiento en política social	.43
2.1 Las políticas sociales en perspectiva histórica	43
2.2 El marco institucional	46
2.3 Breve panorama de la pobreza en el Perú	56
2.4 Evolución y tendencias del gasto público social: 1970-1994	60
2.5 FONCODES y la respuesta estatal frente a la pobreza	72
3. Portafolio de investigaciones estratégicas.	.83
3.1 Desarrollo económico y políticas sociales.	84
3.2 Indicadores de la calidad de vida.	89

3.3	Indicadores para la evaluación de resultados.	91
3.4	Diagnóstico de instituciones.	93
4.	Reflexiones finales.	95
	Bibliografía.	99
	Anexo.	110

ÍNDICE DE CUADROS

1.	ONG's por región política y ámbito de acción	25
2.	Programas de alivio á la pobreza por sectores: 1991	48
3.	Distribución porcentual de los hogares por niveles de pobreza y carencias según áreas geográficas	59
4.	Indicadores del gasto público social total y sectorial: 1970-1991.	62
5.	Operaciones de FONCODES: 1991-1994	76
6.	Presupuesto estimado de FONCODES: 1992-1995	78
7.	Alcances de las operaciones de FONCODES: enero 1992-marzo 1993_____	80
8.	Inversión de FONCODES en las provincias según niveles de vida_____	81

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.	Gasto social real67
2.	Gasto social sectorial.67

Introducción

La política social en el contexto político peruano

Abordar el tema de las políticas sociales en el Perú constituye una tarea particularmente compleja. Más aún, cuando se pretende esbozar el itinerario futuro que debería seguir la investigación académica y operativa. No sólo se trata de la elusiva naturaleza del concepto mismo de políticas sociales, sobre cuyo insuficiente estudio existe creciente conciencia. Se trata, más bien, del acelerado proceso de cambio de paradigmas y fragmentación institucional que viene experimentando el Perú, de la enorme aceleración de su tiempo histórico,

* El estudio que a continuación se presenta fusiona los resultados de dos trabajos vinculados a la problemática de las políticas sociales en el Perú. El primero de ellos, **Políticas sociales en el Perú: una agenda para la investigación**, es una exploración que forma parte de un proyecto más amplio, auspiciado por la oficina regional del IDRC-CIID en Montevideo, titulado **Social Policy Priorities in Latin America**, que involucra, además del Perú, a países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay. El segundo trabajo es una consultoría solicitada por Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE) destinada a realizar una **Evaluación de las políticas sociales en el Perú y su perspectiva para el período 1993-1995**. Como se comprenderá sin dificultad, ambos estudios, aunque con énfasis distintos, tienen como objeto de reflexión las principales características de las políticas sociales en el país. De ahí que se haya decidido una presentación conjunta de dichos trabajos teniendo en consideración la evidente complementariedad de los temas abordados en cada uno de ellos.

1. Los autores agradecen las sugerencias recibidas por Javier Abugattas, Federico Arnillas, Baltazar Caravedo, Monseñor Ricardo Durand, Isabel Coral, Ramón Barúa, José Campos, Alberto Chirif, Thomas Moore, Carrol Dale, Eliana Chávez, Jared Hoffman y Juan Manuel Robles. Asimismo, a Mario Aguirre y a Juan Mendoza por su cooperación en diversas etapas del trabajo. Una mención especial merecen Dagmar Raczynski y Mario Torres cuyas precisiones y rigor crítico han contribuido a corregir y mejorar este documento. No obstante, cualquier error que aún subsista, es de nuestra exclusiva responsabilidad.

lo cual hace difícil, incluso para la entrenada mirada del analista, identificar el sentido concreto que dichos cambios están adquiriendo².

Luego de más de dos décadas de profunda crisis económica y de cerca de quince años de violencia política, el país ingresó, en 1990, en un ciclo de reformas estructurales que han producido una transformación sustantiva de la economía y sociedad peruanas. Si bien es cierto no existen dudas mayores acerca de la orientación liberal de los cambios en curso, los efectos de esta "modernización autoritaria" así como también su duración se encuentran todavía lejos de ser claros³. En la actual coyuntura, democracia y desarrollo parecerían haberse convertido en términos difícilmente compatibles en un país como, el Perú, signado por la revalorización del mercado como fuerza motriz del desarrollo y por el retroceso de las ideas intervencionistas que hacían recaer en el Estado esta responsabilidad⁴.

Habiendo sido aprobada una nueva Constitución Política, esto es, los términos de un nuevo "contrato social", el Perú se encuentra en una encrucijada histórica de pronóstico reservado, cargado de incertidumbres y oportunidades abiertas. Pítra algunos, la actual situación representa un nuevo punto de partida en la construcción de un país próspero, competitivo y eficiente, en el cual el afán de logro personal y la iniciativa privada permitirán romper el círculo vicioso de la pobreza. Para otros, en cambio, la posición anterior expresa el renacimiento de una mitología centrada en el progreso individual y el mercado. Más aún, estaríamos frente a la consolidación de un esquema que acentuará no sólo las

2. O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, "Convocatoria a elecciones e incitación a los partidos políticos", y "Una metáfora a modo de conclusión (pero no de capitulación)", en O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Buenos Aires: Paidós, 1990, pp. 99-103 y 105-115, Véase también, Pásara, Luis, "El país imprevisible", en *Debate*, Vol. XVI, No. 74, Lima: Apoyo, setiembre/octubre 1993, pp. 6-9.

3. Brunner, José Joaquín, "La concepción autoritaria del mundo", en *Revista Mexicana de Sociología* 3180, julio-setiembre 1980, pp. 991-1031. De acuerdo con Julio Cotler "... el Perú es un caso ejemplar de la gravedad de la descomposición y las transformaciones en curso, en circunstancias en que los intentos para constituir una sociedad y un Estado nacionales han fracasado, lo que confiere a su análisis relevancia comparativa, regional e internacional". *Descomposición política y autoritarismo en el Perú*, Documento de Trabajo No. 51, Lima: IEP, 1993, p. 6.

4. Lechner, Norbert, "El debate sobre Estado y mercado", en *Estudios Públicos* Ho.47, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1992, pp. 235-247.

desigualdades sociales, las disparidades regionales, la debilidad institucional de un Estado notablemente disminuido en sus atribuciones y responsabilidades, sino también frente a un menosprecio por el estilo democrático de hacer política.

En este cambiante y fluido escenario, las páginas que siguen buscan proponer un conjunto de grandes áreas de importancia estratégica en el campo de la investigación académica y operativa, que puedan potenciar el papel de las políticas sociales en el nuevo cuadro histórico que está surgiendo. Ello supone, sin embargo, tener claramente identificadas las coordenadas que influirán sobre el diseño, puesta en práctica y prioridad que tendrán en la agenda gubernamental. Este trabajo busca ser una primera aproximación que motive exploraciones más comprehensivas que las que aquí hemos intentado.

Una de las características que singularizan el caso peruano es que, a lo largo de las tres últimas décadas, las funciones del Estado se han visto marcadas por enconadas controversias e impugnaciones recíprocas entre liberales e intervencionistas⁵. El centro del debate político ha girado en torno al modelo económico más adecuado para lograr el crecimiento y el desarrollo, y no tanto acerca del modelo social que inevitablemente acompañaría cualquier esfuerzo que se emprendiera para modernizar al país⁶.

En este sentido, se puede afirmar que no ha existido en el Estado una preocupación sistemática y global por la "cuestión social", que haya permitido la configuración de una demanda efectiva por conocimiento e investigación sobre las dimensiones no económicas que estaban influyendo en la direccionalidad del cambio social en nuestro país. Uno estaría inclinado a pensar, más bien, en una suerte de demanda de corto plazo, segmentada, operativa y puntual, que sólo en pocas ocasiones ha logrado conectarse con la oferta de información y conocimientos que desde el mundo de los centros de investigación académicos

5. Portocarrero S., Felipe, "Caminos impracticables del desarrollo. El caso peruano", en López Dóriga, Enrique, *Desarrollo humano. Estudio general y aplicado al Perú*, Lima: CIUP, INDEHU, 1993, pp. 425-442.

6. Un sugerente y provocador alegato en contra del liberalismo puede encontrarse en Secada, Jorge, "La miseria del liberalismo criollo", en *Hueso Húmero* 27, Lima: Francisco Campodónico Editor y Mosca Azul Editores, diciembre 1990, pp. 54-71. Véase también Anderson, Jeanine, "Ni bienestar, ni equidad: los fundamentos de la política social peruana", en Anderson, Jeanine y otros. *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: CIUP, Taller de Políticas y Desarrollo Social, 1994, pp. 291-m.

y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) se venía produciendo. En breve, no se ha logrado constituir un mercado de conocimiento en este campo debido a la subsidiariedad otorgada al tema de las políticas sociales en la agenda gubernamental.

Existen, no obstante, señales de que esta situación estaría cambiando como producto de una suerte de deshielo ideológico que se ha operado entre ONG's y Estado. Décadas de suspicacia mutua están siendo sustituidas por una actitud más pragmática, menos maximalista e ideológica entre las partes, de manera que cada vez son más frecuentes los puntos de encuentro y colaboración sobre programas sociales específicos.

Diseño del estudio en el Perú

Teniendo en mente este complejo cuadro, y con el propósito de construir una agenda de prioridades de investigación, el presente estudio fue abordado desde tres ángulos diferentes y complementarios.

En primer lugar, se realizó una amplia encuesta a más de doscientas ONG's con el fin de establecer las áreas de trabajo más importantes en políticas sociales. Los resultados obtenidos fueron posteriormente enriquecidos con las opiniones de más de treinta entrevistados pertenecientes al mundo de la promoción, capacitación e investigación en este campo. Inicialmente, la encuesta fue dirigida también a organismos gubernamentales sin lograr obtener una tasa de respuesta significativa debido, en gran parte, al proceso de reducción de empleados públicos que estaba en curso y que implicó el virtual desmantelamiento de importantes unidades operativas⁷. Frente a esta circunstancia, se optó por tener entrevistas con algunos funcionarios vinculados directamente al diseño y aplicación de programas gubernamentales de alivio a la pobreza.

En segunda instancia, se contó con la colaboración de ocho especialistas en temas sociales (alimentación y nutrición, educación, empleo, gobiernos locales, justicia, salud, seguridad social y vivienda), a los cuales se les pidió que evaluaran, entre otros puntos, la producción académica más significativa en sus respectivas áreas,

7. Según estimaciones preliminares de Apoyo (Perú Económico, abril 1994), el número de funcionarios y servidores del gobierno general habría descendido de 633 mil en 1990 a 338 mil en 1993.

los programas más importantes en ejecución» los problemas prácticos que las instituciones gubernamentales enfrentaban con el resto del aparato estatal, la identificación de las ONG's con mayor tradición en la investigación y ejecución de programas y, finalmente, cuáles eran a su juicio las iniciativas estratégicas que debían realizarse en el campo de la investigación académica y capacitación de personal dedicado a la ejecución de programas sociales⁸.

Por último, con el objeto de ubicar adecuadamente la prioridad estatal otorgada a las políticas y programas sociales, se reconstruyeron series estadísticas y un conjunto de indicadores globales y sectoriales del gasto público social a lo largo de las dos últimas décadas, así como también se recogió material bibliográfico académico y documentos oficiales producidos en este campo. Esta labor facilitó la confrontación entre el discurso político y la realidad concreta en materia de asignación de recursos durante diversas administraciones.

En función de lo arriba indicado, el presente documento ha sido dividido en tres secciones. En la primera se examinan los resultados de la encuesta sobre políticas sociales realizada a las ONG's, y la manera como estas últimas han tratado de responder a la demanda del sector público en materia social. Asimismo, se hace un primer inventario de los principales temas abordados por estas instituciones, en materia de investigación, capacitación y promoción, tratando de identificar, al mismo tiempo, una serie de vacíos que merecerían una mayor exploración y desarrollo. La segunda sección estudia la naturaleza y el perfil de la demanda estatal en investigación, a partir de su ubicación en el contexto del gasto público social y del análisis del marco institucional en el que se encuadran los esfuerzos del actual gobierno por solucionar los problemas de pobreza en el país. Se pone un énfasis especial en el estudio del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), que es el principal organismo ejecutor de la política social del gobierno. La tercera parte se concentra en proponer algunas pistas para confeccionar una agenda de investigación cuyos temas atraviesan en forma simultánea varios tópicos y sectores relacionados con este campo. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones finales formuladas a la luz de las secciones anteriores.

8. Los especialistas consultados según el área de trabajo fueron: Elizabeth Acha, educación; Jorge Bemedo, empleo; Giovanni Bonfiglio, salud; Marco del Mastro, justicia; Josefina Huamán, alimentación y nutrición; Javier Neves, seguridad social; Henry Pease, gobiernos locales; y, Gustavo Riofrío, vivienda. A ellos también nuestro agradecimiento por ayudarnos a explorar sus respectivos campos de especialización.

1. La oferta de conocimiento en política social

En este capítulo se pretende realizar un breve recuento de la política social desde la perspectiva de los productores de información y conocimiento. Para ello, en primer lugar, se intenta esbozar la evolución que han experimentado las ONG's en su tratamiento de los proyectos vinculados a mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria. En segundo lugar, se procederá a explicar la metodología que se empleó para abordar la oferta de investigación en esta materia y los resultados de la encuesta que se aplicó a las ONG's. Finalmente, se hace una evaluación de los puntos de convergencia y desencuentro entre la oferta y la demanda de conocimiento en políticas sociales.

1.1 Las ONG's frente a la política social

Sobre la base de la información recogida en las encuestas y, posteriormente, a partir de indagaciones, entrevistas personales e informes de los propios consultores, se procedió a una selección de las ONG's consideradas como representativas del sector en el cual se especializaban.

Dentro de los criterios de selección se privilegiaron: i) el quehacer institucional directamente relacionado con políticas sociales; ii) el conocimiento acumulado y el trabajo sistemático en el tema; iii) la producción intelectual actual y pasada; iv) el tipo de producción bibliográfica; v) los investigadores principales; y, finalmente, vi) los planes de desarrollo y de proyección futura.

Una vez establecido este núcleo crítico de ONG's con una mayor vinculación al tema de las políticas sociales, se procedió a analizar e investigar su dinámica de trabajo y su relación con el Estado. Para tal efecto, se realizaron más de treinta entrevistas personales con funcionarios, promotores y directores de estas instituciones.

El punto de partida para intentar un análisis de la producción intelectual en el campo de las políticas sociales, es reconocer que, teóricamente, la oferta de conocimiento tiene como correlato una demanda efectiva de conocimiento. Desde esta perspectiva, las políticas sociales responderían a un modelo en el cual se daría un fluido y fecundo intercambio entre las capacidades institucionales de cada uno de los agentes involucrados en su formulación y ejecución.

Como veremos más adelante, este esquema no opera en la realidad puesto que en más de un campo de las políticas sociales la demanda existente no ha producido la esperada oferta de conocimiento. Inversamente, esta última no necesariamente se ha configurado en función de los requerimientos de la primera. Para entender las razones de este desencuentro, es necesario responder a las siguientes interrogantes. ¿Cuál ha sido el papel y el aporte de las ONG's en el estudio de los temas vinculados a las políticas sociales? ¿Cómo ha evolucionado en las últimas décadas la comprensión y reformulación de su actividad? ¿De qué forma participan hoy estas instituciones en el quehacer de las políticas sociales? Finalmente, ¿qué grado de coordinación y qué perspectivas se visualizan en un futuro cercano?

Las ONG's se han dedicado por más de veinticinco años a la investigación y a la ejecución de programas sociales destinados a mejorar la calidad de vida de reducidos grupos poblacionales, pertenecientes a los estratos más pobres de la sociedad peruana. Estas entidades, generalmente, abordaron la "cuestión social" a partir de una observación crítica de la realidad, esto es, centrando sus diagnósticos en la incapacidad de las élites y del Estado para lograr el desarrollo nacional. Lentamente fueron identificando necesidades concretas y formulando y ejecutando programas de pequeña escala.

Su aparición estuvo, sin duda, asociada al "boom" experimentado por las ciencias sociales en el Perú a partir de los años sesenta y al auge de nuevas corrientes intelectuales interesadas no sólo en promover el desarrollo social y económico, sino también en elaborar programas políticos orientados a transformar la realidad.

Ésa era, se pensaba, la única manera de evitar caer en la trampa de un reformismo estéril sin aliento de más largo plazo. En otras palabras, las intervenciones puntuales sobre segmentos limitados de los sectores populares venían a constituirse en una suerte de programa mínimo de cambio cuya real eficacia sólo adquiriría verdadero sentido en el marco de un programa máximo de transformaciones radicales del país. De los centros universitarios dedicados a la formación de científicos sociales, egresaron un considerable número de profesionales que, en algunos casos, fueron absorbidos por la administración pública y que, en otros, comenzaron a crear instituciones especializadas en investigación y capacitación social y que fueron la base de las futuras ONG's⁹.

9. Para un examen más detenido de la evolución, significado e impacto de las ciencias sociales en el país, puede consultarse Bemales, Enrique, *El desarrollo de las ciencias sociales en el Perú*, Lima: CIUP, 1981 y Podestá, Bruno, *Ciencias sociales: un balance crítico*. Lima: CIUP, 1978.

Como lo recuerda Guillermo Rochabrún, el caso de la sociología es particularmente interesante puesto que en los años setenta se constituyó como una suerte de "ciencia social general", cuyo impacto fue muy significativo entre abogados, economistas, demógrafos, antropólogos, críticos de arte y literatura e historiadores. Desde las universidades, que se convirtieron en el centro generador de las actividades de otros niveles, la sociología construyó un discurso teórico-político no solamente centrado en sino, y sobre todo, dirigido hacia las clases populares¹⁰. En los años ochenta con la apertura del sistema político, el cuadro anterior se modifica y el mundo académico pierde la relativa centralidad de la década previa. Los sociólogos incursionan en el periodismo político e incluso muchos de ellos se transforman en políticos profesionales, lo cual trajo como resultado la incorporación de nuevos tópicos como la vida cotidiana, la sociedad civil, los movimientos sociales, los actores y la subjetividad en su discurso político y académico¹¹.

Es con este trasfondo histórico que las primeras ONG's aparecen en la década de los sesenta, aun cuando es durante la primera mitad de la década de los ochenta que ocurre un crecimiento significativo¹². Frente a la coyuntura altamente politizada que vivía el país, las ONG's, en sus inicios, mantuvieron distancia frente a un Estado que albergaba intereses considerados como contrarios a los de los sectores populares. Surgió así una primera paradoja: las ONG's proponían en sus discursos cambios estructurales en la sociedad aunque en la práctica sus intervenciones fueran limitadas.

No obstante, no se puede dejar de reconocer el aporte y la experiencia de la primera generación de viejas ONG's que canalizaron un enorme flujo de investigaciones en el campo de las ciencias sociales, el cual, poco después, daría lugar a la explosión de una masiva producción bibliográfica como resultado de la notable expansión experimentada en las universidades del país de carreras vinculadas al estudio de la realidad social peruana.

10. Rochabrún, Guillermo, "La política de la sociología. Para una apreciación del caso peruano", en *Socialidad e individualidad. Materiales para una sociología*, Lima: PUCP, pp. 164-165.

11. *Ibid.*, p. 166.

12. En 1977 existían unas 30 ó 40 instituciones según Padrón, Mario (Ed.), *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú*, Lima: PREAL y DF.SCO, 1988; mientras que en 1989 las ONG's llegaban a cerca de 400 según la Asociación Nacional de Centros, *Directorio de organismos no gubernamentales de promoción social, investigación y desarrollo del Perú*, Lima: 1989. s

Pronto la respuesta se plasmó en propuestas de desarrollo alternativo, las cuales adquirieron la forma de capacitación, asesorías, proyectos, programas y estudios. Desafortunadamente, la ideologización de las ONG's y la suspicacia del Estado frente a su actividad, determinaron un bloqueo en la comunicación entre ambos¹³. De ahí la creciente separación entre lo público y lo privado, es decir, entre la iniciativa estatal y la iniciativa privada en materia de programas y políticas sociales. De este modo, en las décadas de los sesenta y setenta no existieron los puentes de comunicación necesarios entre ambos actores. Nada hacía presagiar en aquellos años, el nuevo curso que tomarían las ONG's en su desarrollo institucional.

Frente a un Estado que no era capaz de formular políticas sociales en forma explícita, las ONG's decidieron cubrir vacíos no sólo en la investigación sino también, y sobre todo, en la ejecución de programas sociales específicos. Este modelo de acción, con escasas variantes, se prolongó hasta los inicios de la década del ochenta; momento a partir del cual, producto de la agudización de la crisis económica, las ONG's experimentaron un viraje importante.

El inicio de los noventa, en efecto, marca un punto de inflexión en la dinámica de funcionamiento tanto de las ONG's como del Estado. De acuerdo con algunos autores, los cambios pueden ser explicados como si se tratara de una sucesión de promociones de ONG's que, a lo largo de tres décadas, fueron redefiniendo su quehacer. Así, en una primera generación a lo largo de los años setenta, se dedicaron a un trabajo más bien asistencialista orientado a satisfacer las necesidades básicas de grupos familiares muy reducidos. En una segunda generación, estas instituciones buscaron, además, la realización de proyectos específicos por parte de los propios grupos de base buscando potenciar sus recursos y esfuerzos. La tercera generación, en cambio, comenzó a abordar la problemática social con una perspectiva más integral, buscando liderar la coordinación de agentes con capacidad de actuar a nivel local, regional y nacional, y orientando las políticas que tienen impacto en un territorio específico. Actualmente, se estaría frente a una cuarta generación de ONG's que busca impulsar iniciativas descentralizadas provenientes de grupos sociales

13. Estas tendencias se mantuvieron en los años ochenta e incluso durante los gobiernos de Belaunde y García hubo momentos en los que se acusó abiertamente a las ONG's de apoyar y canalizar recursos para la "lucha armada" Ver Smith, Michael, *Entre dos fuegos: ONG's, desarrollo rural y violencia política*, Lima: IEP. 1992, pp. M y. T7

independientes con una visión distinta del desarrollo. Se trataría de trabajar no con los sectores más pobres y marginados sino más bien con aquel segmento, entre los más pobres, que demuestre mayor capacidad de inserción en el mercado y de superación individual. De esta manera, se lograría una suerte de "efecto demostración", una difusión hacia abajo (*trickle down*), sobre el resto de la población que se vería motivada a seguir el ejemplo de individuos con experiencias exitosas. En esta perspectiva, las ONG's deberían tender a intervenir cada vez menos de manera que su función quede restringida a la de simples mediadores y ya no actores¹⁴.

En este progresivo replanteamiento de funciones no pueden dejar de mencionarse, el derrumbe de la utopía socialista a nivel mundial y la intensidad de la crisis interna, que han provocado que gran parte de las ONG's se encuentren ensayando, cada vez más, el trabajo con proyectos o programas que puedan autosostenerse económicamente y que no sólo puedan ser replicables o extensibles¹⁵.

La información disponible nos indica que actualmente las ONG's cumplen una importante función social con su trabajo de investigación pero sobre todo de promoción. La forma como se establecen ahora los temas de investigación y los programas no tiene ya la carga fuertemente ideologizada del pasado. Las ONG's tienden a especializarse en investigación operativa, en la forma de estudios, consultorías o diagnósticos en los cuales predominan la aplicabilidad y el corto plazo. Esto último se relaciona no sólo con el replanteamiento interno de sus funciones, sino también con la existencia de nuevos requerimientos por parte del Estado y con la reorientación temática que perfilan las diferentes fuentes de financiamiento para investigación.

14. "Es necesario identificar los sectores que dentro de ese universo están en condiciones de actuar con un sentido empresarial y no con la perspectiva de la autocompasión y la lógica de la mendicidad. Se hace necesario destruir el mito de la unidad de la pobreza para reconocer su diversidad, lo que, según nuestro punto de vista, permitiría enfrentar más eficazmente el desarrollo." Caravedo, Baltazar y Amiano Pillado, "Notas sobre las ONGDs como factor de desarrollo", en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *Cooperación internacional, ONGD's y desarrollo*, Lima: SASE, 1993, pp. 87-92.

15. La necesidad de autosostenimiento económico responde sobre todo a la limitación de fondos provenientes de ONG's foráneas, las que han redireccionado sus recursos a partir de los cambios geopolíticos en Europa del Este. Valderrania, Mariano, "Cooperación internacional: ¿qué puede esperar América Latina?", en *Quehacer*, No. 84, Lima: DF.SCO, 1993, pp. 42-61.

Sin embargo, es necesario puntualizar que el proceso de avance se realiza con diferentes ritmos: la internalización de aspectos como la eficiencia y la racionalidad administrativa en su propio funcionamiento no ha sido un proceso homogéneo¹⁶. En todo caso, se advierte una flexibilidad y capacidad de adaptación entre las ONG's para comprender el nuevo escenario que está surgiendo.

Las entrevistas sostenidas indican que el grueso de ONG's dedicadas a la ejecución de programas sociales se ha caracterizado por una especialización temática. Tal es el caso de la Asociación Laboral para el Desarrollo ADEC-ATC en el tema de empleo y relaciones laborales; el Instituto de Defensa Legal (IDL) y la Comisión Andina de Juristas (CAJ) en el tema de justicia; el Instituto para el Desarrollo Local (IPADEL) en el tema de gobiernos locales; y el Instituto de Investigación Nutricional (UN) en el tema de nutrición. También existe otro tipo de ONG's que se caracterizan por la variedad de tópicos de investigación y promoción, como es el caso de DESCO: educación, salud, vivienda, desarrollo rural y asesoría sindical; Alternativa: salud, educación, nutrición y microempresarios; y el Instituto Andino de Estudios en Población y Desarrollo (INANDEP): educación, planificación familiar, población y salud¹⁷.

Intentando simplificar el proceso de formación de la oferta de conocimiento, la evidencia indica, como ya se ha señalado, que las ONG's circunscriben su trabajo a un nivel micro, es decir, en la mayoría de los casos se trata de proyectos focalizados en determinadas zonas geográficas¹⁸. Los intentos por

16. Ver Mendoza, Iván, "Políticas de promoción y ONGDs en el Perú 1976-1990: actores, etapas y temas", en Zolezzi, Mario (Ed.), *La promoción al desarrollo en el Perú. Balance y perspectivas*, Lima: DESCO, 1992, pp. 81-95.

17. "Desde los años 80 han surgido diversas modalidades de cooperación entre ONGD's. Tenemos las redes de afinidad temática, pero de menor estructuración; las asociaciones, con mayor estructuración pero sin temas previamente definidos; los consorcios, mucho más especializados y sujetos a planes integrados; las plataformas que unen a contrapartes ONG's y agencias financieras, normadas por convenios y reciprocidad programática. Ninguna de estas modalidades ha logrado estabilizarse plenamente^ pero hay indicios de próximas definiciones desde el momento que la discusión sobre la institucionalidad de las ONGD's es punto de agenda cada vez más frecuente". Antillas, Federico y Julio Chávez, "Institucionalidad y ONGD's: tres anotaciones sobre 'gente como uno'", en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado, *op. cit.*, p. 78.

18. Los proyectos de promoción se han efectuado, en su mayoría, a nivel micro, ya sea considerando la dimensión local o la de las llamadas organizaciones de base. Ver, Mendoza, Iván, *op. cit.*

abordar la problemática a nivel nacional generalmente resultan siendo aproximaciones parciales, sondeos preliminares, que difícilmente llegan a convertirse en políticas operativas y verdaderamente aplicables. Asimismo, si bien los esfuerzos de las ONG's son importantes y de hecho contribuyen a la oferta de conocimiento, es fácilmente observable que carecen de unidad, de una estrategia nacional que sirva de marco de referencia que garantice el efecto de la sumatoria de todos estos esfuerzos disgregados.

De ahí que un camino interesante a explorar consista en integrar y dar organicidad a las aproximaciones particulares y a este enorme stock de experiencias acumuladas. O lo que podría ser lo mismo: asumir el reto de pasar del proyecto al programa y de allí a la política social¹⁹. En este contexto la masificación y la preocupación por una mayor eficiencia en el esfuerzo adquiere un nuevo sentido. ¿En qué medida es posible transitar de estas pequeñas islas a una política social cuya cobertura involucre a toda la población del país en su conjunto y no exclusivamente a segmentos específicos?

Como resultado de la situación arriba descrita, se puede comprobar la existencia de una tendencia en los últimos años a la formación de consorcios de centros con el fin de intercambiar experiencias, coordinar y, sobre todo, evitar la duplicación de esfuerzos²⁰.

19. Tomado de Sánchez Barba, Juan, "Redes y consorcios: cooperación institucional para el desarrollo de base", en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *op. cit.*, pp. 93-101.

20. Dentro de los consorcios formados últimamente, se encontró el caso del proyecto de *Diagnóstico Educativo* propiciado por el IDRC en el cual participaron profesionales de las Facultades de Ciencias Sociales, Educación y el Departamento de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú, miembros de INANDEP, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y otras instituciones del sector, o del trabajo realizado por el *Taller de Políticas y Desarrollo Social*, conformado por ADEC-ATC, el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Además existen esfuerzos que merecen destacarse como los de la *Coordinadora Interinstitucional de Capacitación, Investigación y Desarrollo* (COINCIDE) en la región Inca, el *Comité Interinstitucional para el Desarrollo Regional* (CIPDER) en la región Nor Oriental del Marañón, el *Consortio de ONG's para el apoyo a la Pequeña y Micro Empresa* (CÓPEME) y el *Comité de Coordinación Interinstitucional* (COCOI) en Puno. Cabe señalar que todos estos esfuerzos son aún precarios y dependen en gran parte de financiamiento externo. Para una exploración más específica sobre la estrategia de los consorcios sectoriales, consúltese Villarán, Fernando, "Las ONGDs peruanas en la década de los noventa. Perspectivas", en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *op. cit.*, pp. 169-186.

Paradójicamente esto ha respondido, en parte, a una nueva exigencia de las agencias cooperantes en un intento por incrementar la eficiencia de los fondos que canalizan. Aunque también es cierto que estos esfuerzos centralizadores y de mayor coordinación surgieron de la necesidad imperiosa de repensar su quehacer práctico y trayectoria institucional.

Resumiendo, una de las formas como tradicionalmente las ONG's han procurado participar en la formulación de políticas sociales ha sido, sobre todo antes de los noventa, más bien indirecta, es decir, a través de la ejecución de proyectos específicos, de la capacitación de la población beneficiaria y de la difusión de sus propuestas y estudios. La producción bibliográfica de estas instituciones ha sido la base para reformular viejos paradigmas y expandir las fronteras del conocimiento sobre la realidad social peruana. Ha habido, por consiguiente, un impacto lento pero progresivo sobre la sociedad y el Estado que ha transformado sustantivamente el panorama cultural del país. En breve, ha sido a través de proyectos, innumerables publicaciones, seminarios, forums, conversaciones personales, etc., como por mucho tiempo se ha procesado la relación entre la esfera pública y las ONG's.

En conclusión, las entrevistas sostenidas con profesionales vinculados desde hace muchos años a las ONG's permiten afirmar que éstas se encuentran en un proceso de transición en el que cada vez más asumen una función de mediadores, dentro de una lógica de proyectos autosostenidos y de trabajo integral con la población objetivo. Un mayor pragmatismo y la búsqueda de mayor eficiencia en sus intervenciones parecen ser los dos componentes que mejor resumen las nuevas orientaciones vigentes.

1.2 Perfil de la oferta de conocimiento

Para fines de la investigación se dividió el campo de las políticas sociales en ocho sectores: alimentación y nutrición, educación, empleo, gobiernos locales, justicia, salud, seguridad social y vivienda. Una primera exploración del trabajo realizado por las ONG's fue registrado a través de la encuesta **Políticas Sociales en el Perú** especialmente elaborada para este estudio. Su objetivo era contar con un inventario de los organismos y de las instituciones que han orientado sus principales actividades hacia la investigación y ejecución de programas sociales considerados relevantes.

Una primera muestra de la encuesta fue construida a partir de las siguientes fuentes: el Directorio de ONG's de la Asociación Nacional de Centros (ANC) 1990, debidamente actualizado; el Compendio Estadístico publicado por Cuánto S.A., *Perú en Números 1992*; y, fuentes varias (publicaciones especializadas en las diferentes áreas de política social, consultas personales e indagaciones diversas).

En un inicio, se identificaron aproximadamente 500 ONG's; después de una depuración inicial se contó con una primera selección de 221 ONG's a las cuales se les aplicó la encuesta **Políticas Sociales en el Perú**, obteniéndose una tasa de respuesta que alcanzó al 85 por ciento. Sin embargo, una vez que se revisó el material con el cual se contaba, y después de constatar la existencia de grados desiguales en la calidad de información proporcionada, se optó por realizar un análisis más profundo con sólo 126 instituciones.

1.2.1 Rasgos globales de las instituciones estudiadas

Distribución espacial y ámbito de acción

El Cuadro No. 1 muestra el cruce de la distribución regional con los ámbitos de acción correspondientes²¹. En él se puede observar que las instituciones escogidas se encuentran distribuidas en las trece regiones políticas, lo que pone de manifiesto una presencia amplia aunque desigual en todo el territorio nacional.

En segundo lugar, el 39 por ciento de las instituciones tiene como ámbito de acción exclusivo a las ciudades; un 13.5 por ciento se localiza en las áreas rurales y el 47.6 por ciento está determinado por las 60 ONG's que combinan ambas áreas.

Por último, el centralismo es un fenómeno que también está presente. Lima concentra el 69 por ciento de las instituciones identificadas.

21. Para el caso de la distribución departamental, ver el Cuadro No. 1 en el Anexo No. I.

Cuadro No. 1

ONG'S POR REGIÓN POLÍTICA Y ÁMBITO DE ACCIÓN

Región política	Urbano	Rural	Urb-Rur.	Total
Lima y Callao	42	7	38	87
Inca	0	2	6	8
Andrés Bello	2	0	4	6
Arequipa	2	0	3	5
José Carlos Mariátegui	1	2	2	5
La Libertad	1	1	2	4
Graubünden	0	2	1	3
Chavín	1	0	1	2
Ñor Oriental del Marañón	0	2	0	2
San Martín	0	0	2	2
Los Libertadores Wari	0	1	0	1
Ucayali	0	0	1	1
Total	49	17	60	126

Fuente: Encuesta **Políticas Sociales en el Perú**, CIUP-IDRC, 1993.

Cobertura geográfica

Independientemente de la ubicación física del local de la institución, se consultó sobre la cobertura geográfica de su trabajo a través de proyectos de promoción y de investigación. El 22 por ciento de las instituciones se concentró sólo con Lima, mientras que el 31 por ciento se dirigió a trabajar con otras regiones sin incluir a Lima. De éstas, el 41 por ciento cubrió localidades de la costa; el 49 por ciento se dedicó a la sierra; y, apenas un 10 por ciento correspondió a la selva. Del total de ONG's estudiadas, el 42 por ciento presentó una cobertura geográfica que además de Lima, incluía también a dos o más departamentos del país. De otro lado, un 2 por ciento declaró tener cobertura a nivel latinoamericano y de la región andina, mientras que un 3 por ciento no presentó información.

Cabe destacar aquí que, si bien la ubicación del local físico de las ONG's se concentra en la capital, el alcance de los trabajos que realizan las mismas trascienden Lima. No obstante, se observa claramente un sesgo en perjuicio de la selva, una zona geográfica que no estaría siendo plenamente atendida, y de la sierra, región que concentra la población más pobre del país.

Líneas de actividad

Las instituciones fueron consultadas sobre sus líneas de actividad y ocurrió que en la gran mayoría de casos indicaron más de una. En conjunto, se observó que las ONG's se reconocen con una mayor tendencia a la capacitación (89%), la investigación (81%) y la promoción (78%). En un segundo plano, estarían las líneas de asesoría (64%), difusión escrita (56%) y proyectos productivos (51%). Finalmente, existe un tercer grupo de líneas de actividad señaladas: servicio de información (43%), comunicación (43%) y evaluación de proyectos (33%).

Mediante el análisis de la información vinculada a proyectos, actividades y publicaciones, se confirmó que las líneas de actividad de las ONG's se concentran fundamentalmente en investigación, promoción y capacitación. En adelante, nos ocuparemos, en la medida de lo posible, de desagregar cada una de estas líneas.

En primer lugar, un acercamiento a la temática de **investigación** de las ONG's nos muestra que el 16 por ciento de las instituciones encuestadas se dedica a temas económicos y agrícolas; el 12 por ciento a temas vinculados al desarrollo; **8** por ciento a la investigación ligada a las ciencias **sociales**; **7** por ciento a los temas relacionados con **salud**; y, un 6 por ciento a temas sobre nutrición. Cabe mencionar el hecho de que una institución puede dedicarse a distintas áreas temáticas simultáneamente.

Se observa, en general, una gran diversidad de temas de investigación. Además de los ya mencionados, que son los más frecuentes, contamos con una amplia diversidad temática sobre la cual pocas ONG's trabajan. Tal es el caso de la problemática laboral (5%), la violencia (5%), comunicación y cultura (4%), derechos humanos (3%), justicia (3%), política social (3%), población (3%), educación (2%) y vivienda (2%). Por otro lado, existen otros temas que logran

captar la atención de la investigación de las ONG's en forma muy limitada como niñez, ecología, gobiernos locales, tercera edad, etc.

En segundo término, el trabajo de **promoción** que realizan las ONG's es muy importante y agrupa los más variados tópicos. Los rubros que demuestran captar mayor atención son tres: salud (25%), proyectos productivos (24%) y educación (18%). En segunda instancia, se presentan sectores como: promoción rural (14%), organizaciones de base (13%), mujeres (12%), microempresarios (10%) y alimentación y nutrición (9%). Finalmente, existe un tercer plano de importancia que, en conjunto, se otorga a proyectos de saneamiento ambiental (7%), empleo (6%), niñez (6%) y comunicación (5%).

Otros rubros del trabajo de promoción escasamente abordados, son temas vinculados a la renovación urbana y vivienda, a los desplazados y a la juventud.

Por último, las actividades de **capacitación** se canalizan, fundamentalmente, a través de organizaciones populares, asistencia técnica de proyectos, mujeres y promotores. Un segundo plano lo ocupan los microempresarios y los docentes. Es importante puntualizar aquí que la capacitación es entendida como la transmisión de un conjunto de herramientas a dos grupos definidos: poblaciones beneficiarias y promotores de proyectos, con el objetivo de que éstos puedan mejorar su capacidad de enfrentar problemas y llevar a cabo acciones relacionadas con proyectos sociales concretos. Existe, de otra parte, una ausencia de capacitación enfocada en formar planificadores y hacedores de política social, en la forma de programas de postgrado con especialización en políticas sociales o de programas de formación en gestión de funcionarios del sector público²².

Difusión escrita

Los resultados de la encuesta reflejaron que el 61 por ciento de las instituciones estudiadas, realiza una difusión de su trabajo a través de la publicación

22. La excepción a lo dicho es la Universidad Peruana Cayetano Heredia con su Escuela de Posgrado en Salud Pública de reciente creación.

sistemática de material escrito. Un 33 por ciento no posee una política de publicaciones y un 6 por ciento no brindó información al respecto.

El grueso de las publicaciones son estudios más bien monográficos que responden básicamente a la sistematización de experiencias concretas, así como a la necesidad de contar con materiales educativos para la labor de capacitación. Existe otro grupo de publicaciones, de orden más global, de una mayor profundidad y reflexión académica, cuyo peso en términos de volumen no es muy significativo.

1.2.2 La oferta de conocimiento

Al analizar la oferta de conocimiento de las ONG's encuestadas, se encontró, como queda dicho, no sólo una gran heterogeneidad temática sino también una desigual profundidad en el tratamiento de los diversos tópicos.

Puesto que la actividad de promoción es muy importante para las ONG's y que, en muchos casos, la investigación identificada se vincula estrechamente con el trabajo de promoción que realizan, se incluyeron también proyectos de este último tipo con el fin de tener un panorama más comprehensivo de la oferta de conocimiento.

Principales tópicos de trabajo

A continuación presentamos, en forma desagregada, los tópicos de trabajo de las ONG's a partir de una lectura de la encuesta en la que ellas describen su propio quehacer. En rigor, algunos de los grandes tópicos podrían ser excluidos por cuanto su vinculación con la política social en sentido estricto es muy limitada. Sin embargo, hemos preferido respetar la información de lo que las ONG's consideran, a través de sus respuestas a la encuesta, como su principal producción en el área social.

- Ciencias sociales

Historia; antropología -mundo andino, principalmente-; reforma social y política; cambios en la sociedad urbana y rural; cultura y sociedad; identidad

y diversidad cultural; etnohistoria; lingüística; organización social y desarrollo; ciudadanía e institucionalidad política.

- Comunicación y cultura

Investigación en cultura y comunicación vinculada a educación, y a consumo de medios y sociedad; programas radiales; promoción de la comunicación en políticas de desarrollo; comunicación como apoyo a procesos de desarrollo local; espacios de difusión; opinión y expresión de grupos campesinos; proyectos de comunicación comunitaria; producción de vídeos para educación (salud, saneamiento, medio ambiente); fotografía social; servicio de apoyo a instituciones; proyectos de comunicación en planificación familiar; centros de educación y comunicación popular.

- Derechos humanos

Educación en derechos humanos; drogas y protección de los derechos humanos; administración de justicia y derechos humanos; terrorismo y protección de los derechos humanos; seguridad ciudadana.

- Desarrollo agrario

Proyectos productivos agrícolas y pecuarios; manejo de recursos; mecanismos de financiamiento; proyectos de desarrollo rural; proyectos de desarrollo rural integral; aplicación de tecnología; proyectos de reforestación; sistemas de riego; organización en la producción agropecuaria; apoyo en la gestión de unidades productivas; asistencia técnica y manejo y conservación de suelos; nuevos cultivos; proyectos de infraestructura; manejo y conservación de recursos naturales; programas de ecología productiva; huertos comunales y granjas familiares; sistemas de comercialización; sanidad animal; saneamiento; mejoramiento genético; capacitación a campesinos; programas de autoabastecimiento de semillas; apoyo logístico; recuperación de alimentos andinos; reorientación de hábitos de consumo; diversificación de cultivos; programas de emergencia por sequía.

- Ecología

Derecho ambiental; programas de desarrollo agroecológico; programas de ecodesarrollo; gobiernos locales y medio ambiente; difusión de temas relacionados con el medio ambiente y la ecología; asesoría ambiental; proyectos de conservación de recursos; proyectos de crianza en cautiverio.

- Economía

Capital humano y crecimiento económico; desarrollo y pequeña empresa; evaluación del impacto de las políticas de ajuste; distribución del ingreso; diagnóstico socioeconómico de la micro y pequeña empresa; alternativas de desarrollo; política tributaria; evaluación del impacto de la política de estabilización en el sector agrícola; política agraria, crediticia y tecnológica y movimientos campesinos; sistema de sobretasas agrícolas; gobernabilidad y desarrollo; crédito agrícola; investigación en desarrollo integral en el contexto rural; sector informal (dotación de tecnología, cuantificación, diagnóstico y política de promoción).

- Educación

Proyectos de capacitación a docentes; proyectos de educación en salud; proyectos de promoción de la educación; material de difusión y material educativo; talleres de educación sexual; educación popular; proyectos de educación rural; promoción del desarrollo psicológico de los escolares de centros educativos del Estado; promoción de la educación por el arte; programa de prevención del fracaso escolar, cursos de alfabetización; proyecto de educación bilingüe intercultural; propuesta curricular; juego y educación; aportes al desarrollo de capacidades en zonas rurales; nutrición y rendimiento intelectual en escolares; levantamiento y evaluación de innovaciones educativas; evaluación de la educación superior (universidades e institutos tecnológicos); financiamiento de las universidades; retornos a la calidad de la educación; proyectos curriculares alternativos.

- Gobiernos locales

Investigación sobre la gestión local de los servicios públicos, gobiernos locales en ciudades intermedias; diseño de proyectos de desarrollo o planes directores con participación ciudadana; legislación municipal; investigación sobre financiamiento de las municipalidades; capacitación, difusión y asesoría en gestión local; asistencia directa a municipalidades; programas pilotos de consultoría; administración y dirección técnica de construcción de obras en los municipios; gestión y ejecución de proyectos del FONCODES.

- Justicia

Instituciones democráticas (proyecto defensor del pueblo, balcón de todos, sistema de quejas y denuncias, arbitraje popular); derechos patrimoniales; simplificación administrativa; registro unificado; indulto a procesados;

autorización municipal automática; administración de justicia y derechos ciudadanos; asesoría jurídica; administración informal de justicia; servicio social en tratamiento penitenciario; defensa penal y laboral; propuesta de código penal; propuesta para el sistema penal de justicia; manuales de funciones; problemática de la administración de justicia.

- **Laboral**

Proyectos de promoción del empleo; proyectos de apoyo a la microempresa; rol de la indexación salarial en la estabilización; relaciones de trabajo; ley y trabajo femenino; cambios en el mercado laboral de Lima; salarios y flexibilización laboral; sindicalismo; sentido del trabajo; asesoría a gremios o federaciones y proyectos con niños que trabajan.

- **Mujer**

Proyectos de mujer y salud; mujer y organizaciones; promoción del desarrollo integral de la mujer; programas de generación de ingresos (fondo rotatorio, artesanía, talleres, mercadeo); asesoría legal; capacitación técnica (gestión empresarial y técnico-productiva); violencia doméstica; mujeres y política; programas radiales; revalorización, e identidad de mujeres; promoción con mujeres campesinas; investigación sobre mujer y juventud; educación sexual con mujeres; escuela de gestión del desarrollo.

- **Niñez**

Proyectos de promoción de los derechos del niño; atención psicológica; apoyo a niños pobres y trabajadores (alimentación, salud, educación y trabajo); maltrato infantil; abuso sexual; niños que trabajan.

- **Nutrición**

Proyectos de saneamiento básico; investigación sobre alimentación infantil; educación alimentaria nutricional; acciones de vigilancia nutricional; programas de nutrición; proyectos de nutrición con comedores populares; consumo de alimentos y situación nutricional; identificación de la lactancia materna como factor contra la diarrea aguda; prácticas inadecuadas; rol de micronutrientes; epidemiología de enfermedades infecciosas; evaluación de programas nutricionales y de salud; proteínas y minerales en ciertas especies; mejora nutricional sobre la base de productos nativos; seguridad alimentaria; encuestas antropométricas; estudios epidemiológicos; educación y entrenamiento profesional a nutricionistas y pediatras; profesionales de la salud pública y

profesores; manejo clínico de la desnutrición infantil; campañas de nutrición; rehabilitación nutricional; sistemas de comercialización alternativos para abaratar precios.

- Población

Investigación y programas de planificación familiar; estudios de población (dinámica demográfica y mortalidad); estudios sobre migraciones; programas de paternidad responsable; investigaciones biomédicas y poblacionales; comunicación como apoyo en población y planificación familiar; programas de especialización a nivel de educación superior; capacitación a profesionales de la salud en fertilidad humana; mercadeo social de anticonceptivos; niveles de vida y provincias.

- Pobreza y políticas sociales

Estudios para FONCODES (evaluaciones, sistemas de focalización, etc.); evaluación de programas de emergencia; estrategias de sobrevivencia; organización; medición de la pobreza; políticas sociales; enseñanza de la política social en la formación académica de nivel universitario; pobreza y políticas de bienestar social; política social neoliberal y calidad de vida; política social y planificación; índice de precios para los pobres.

- Proyectos productivos

Saneario (campañas de limpieza, arborización, agua y desagüe); capacitación en gestión empresarial a microempresarios; proyectos de microempresarios; apoyo crediticio; talleres productivos; asistencia técnica y asesoría a microempresarios; infraestructura vial y productiva; manejo de recursos naturales; planes de desarrollo integral por zonas; proyectos de energía alternativa.

- Salud

Proyectos de promoción de salud comunitaria; programas de atención primaria; proyectos de mujer y salud; organización popular; capacitación y campañas de salud; proyectos sobre distribución y uso de medicamentos; capacitación a profesionales médicos en atención primaria; programas de vigilancia nutricional; coordinación de políticas locales de salud; comités de salud; prevención del cólera; asistencia técnica a instituciones, programa de clínicas escolares estomatológicas; programa de consultas escolares comunitarias; proyecto piloto educativo de limpieza pública; capacitación farmacológica; prevención y

educación sobre el SIDA; investigación sobre políticas de salud; investigación sobre consultas en las farmacias; cobertura de inmunizaciones; mortalidad materna; madre adolescente; mujer y SIDA; calidad de vida; actitudes y prácticas en zonas marginales respecto a cólera e infecciones respiratorias agudas; implante hormonal; salud reproductiva; uso y abuso de drogas; calidad de atención en los programas de salud; servicios sociales de salud; trabajo social en salud; aportes de la Iglesia; salud integral (infantil, gestante, saneamiento ambiental).

- Violencia

Investigación sobre violencia estructural, institucional y personal; investigación sobre seguridad cultural, económica, social, política y jurídica; rondas campesinas (investigación y promoción); sistemas de autodefensa; desplazados por la violencia; Sendero Luminoso; violencia política; procesos de pacificación; problemas de los pueblos indígenas; propuestas de paz.

- Vivienda

Investigación sobre construcción de vivienda popular con tecnología apropiada; renovación urbana del centro de Lima; inquilinato (difusión de normas, derecho a la vivienda, asesoría, etc.); expansión urbana; tipología y tecnología constructiva mejorada; densificación.

A estas alturas cabe hacer una mención especial a los centros académicos. La universidad en el Perú realiza una labor de investigación que no puede ser ignorada. En el caso de las políticas sociales, contamos con escasos aunque valiosos aportes. La Universidad Peruana Cayetano Heredia, además de su Escuela de Postgrado en Salud Pública, que ofrece las especialidades de epidemiología, administración en salud, salud materno infantil, políticas, planificación y desarrollo de recursos humanos en salud, cuenta con programas de medicina comunitaria, atención primaria de la salud, consultas escolares comunitarias, promoción del desarrollo psicológico de escolares y un modelo de servicios y educación para la salud, planificación familiar y fertilidad humana. De otra parte, conjuntamente con la Oficina Panamericana de la Salud, realiza estudios empíricos y estudios evaluativos sobre los programas y proyectos de salud.

La Universidad Nacional Mayor de San Marcos se ha dedicado a investigar sobre el tema de las políticas sociales y el bienestar social; asimismo,

conjuntamente con el Movimiento Homosexual de Lima, lleva a cabo un programa de prevención y educación respecto al SIDA.

La Universidad Privada de los Andes se interesa por temas vinculados a nutrición. La Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco -en convenio con la GTZ-, al igual que la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional San Agustín, se preocupa por capacitar a los médicos en el área de atención primaria de la salud. La Pontificia Universidad Católica del Perú asesora a organismos estatales vinculados a educación, además de realizar diversos estudios en torno a la problemática educativa.

Vacíos de la oferta de conocimiento

Si bien la oferta de conocimiento, como se mencionó anteriormente, muestra una gran heterogeneidad, ha sido posible identificar una serie de aspectos que deberían ser abordados con mayor profundidad y frecuencia. La tarea de identificar estos vacíos se ha visto enormemente facilitada por las consultorias que han servido de base para este estudio.

Alimentación y nutrición²³

Información sobre la carencia de hierro en madres gestantes o sobre la disminución de ingesta de micronutrientes de hierro, yodo y vitamina A, a nivel nacional.

Información sobre desnutrición para grupos que no sean niños y madres gestantes.

Plan de seguridad alimentaria y política alimentario-nutricional en el país, suficientemente articulados entre sí.

Capacitación en gestión a los funcionarios públicos involucrados.

Programas de apoyo alimentario que no estén concentrados en Lima y en áreas de menor necesidad.

Difusión de las evaluaciones de los programas de apoyo alimentario.

Programas de alimentación para grupos de adolescentes y de tercera edad.

23. Irujnan, Josefina. *Políticas sociales en el Perú: alimentación y nutrición*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, IW.

Educación²⁴

Planificación en el sistema educativo y una racionalización de la excesiva cantidad de normas administrativas.

Formación del magisterio.

Proyectos de educación bilingüe intercultural.

Evaluación del currículo oficial y del currículo oculto.

Trabajo con maestros para incluir aspectos como el valor del trabajo, la cultura del éxito, la creatividad y la cultura descentralista en el currículo.

Descentralización educativa.

Análisis del mercado de trabajo para identificar qué tipo de profesional se necesita y cuántos llegan a trabajar en aquello para lo que se prepararon.

Programa para descubrir las inclinaciones vocacionales.

Empleo²⁵

Sistematización y evaluación objetiva de los programas de apoyo al empleo.

El problema del empleo en el área rural.

Calidad, oportunidad y mayor nivel de desagregación de la información.

Evaluación *ex ante* y *ex post* de los programas de empleo.

Replicabilidad de los proyectos cuando crece la escala de operación.

Nuevos métodos de seguimiento y evaluación para programas a gran escala.

Gobiernos locales²⁶

Reforma que tendría que experimentar la estructura del Estado para que los municipios se conviertan en los principales entes ejecutores de la política social.

24. Acha, Elizabeth, *Políticas sociales en el Perú: sector educación*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

25. Bernedo, Jorge, *Políticas sociales en el Perú: empleo*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

26. Pease, Henry, *Políticas sociales en el Perú: los gobiernos locales*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Organización política, técnica y administrativa de las municipalidades.
Propuesta de normas y acciones de desconcentración.
Economía propia de una política social descentralista.
Problemas del orden y de la secuencia de la descentralización.
Capacitación a los funcionarios municipales.

Justicia²⁷

Sistemas de capacitación permanente que propicien la autorreflexión.
Capacitación en planificación.
Información cuantitativa organizada y disponible.
Autonomía del sistema judicial.
Proyectos e iniciativas de planificación para el desarrollo del Poder Judicial.
Mejora de la organización administrativa de los juzgados y tribunales.
Manuales y guías de acción.
Calificación del personal.
Costo del acceso a la administración de justicia.
Determinación de la estructura orgánica de la administración del Poder Judicial.
Formación profesional en derecho.
Cultura jurídica.
Funcionamiento de los sistemas de administración de justicia para la construcción de una teoría de la propensión ciudadana a la administración de justicia.
Racionalidad y predictabilidad de la justicia de paz no letrada.
Participación ciudadana en la administración de justicia.

Salud²⁸

Alternativas para incrementar los servicios de salud en el área rural.
Evaluación de los servicios de salud como efecto de la crisis.
Rol de las farmacias.
Capacitación en gerencia para funcionarios del sector salud.

27. Del Mastro, Marco, *Políticas sociales en el Perú: justicia*, texto mecanografiado, Lima: CUJI, IDRC, 1993.

28. Bonfiglio, (giovanni, *Políticas sociales en el Perú: sector salud*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Formación del personal de atención primaria.
Prevención y educación del SIDA.

Vivienda²⁹

Evaluaciones *ex post* de proyectos de vivienda ejecutados por el Estado.
Problemática de la vivienda en sí, más que sobre urbanización y ciudades.

Estudio sistemático sobre las características de la vivienda popular, las etapas y los costos en los procesos de autoconstrucción.

Inclusión en la formación del arquitecto en el Perú, del tema de las barriadas y el levantamiento de perfiles de viviendas precarias, dentro de los cursos sobre diseño y no sólo en los de proyección social.

Promoción de la interacción entre agencias estatales y ONG's para promover la investigación en vivienda.

Balance de las características y el significado de la construcción y autoconstrucción en sectores populares.

Asistencia técnica a procesos masivos de autoconstrucción.

Renovación y rehabilitación urbanas en los centros deteriorados de las ciudades: condiciones y procesos.

Atención preferencial al parque de vivienda construido, sea en barriada, tugurio o en el resto de formas urbanas, como elemento clave para la producción de vivienda.

Haciendo un primer balance de todo lo dicho hasta aquí, nos encontramos con las siguientes características de la oferta de conocimiento.

Primero, las investigaciones son uno de los componentes de la oferta de conocimiento. Ahora bien, se pueden distinguir dos tipos de investigaciones: los estudios, que corresponden más a consultas expresas, monografías cortas y puntuales; y, las investigaciones propiamente dichas, aquellas que implican una reflexión global de la problemática en cuestión, cuyo objetivo no es tan funcional como el de los estudios³⁰.

29. Riofrío, Gustavo, *Políticas sociales en el Perú: sector vivienda*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

30. Raczynski, Dagmar, Pilar Vergara y Carlos Vergara, *Políticas sociales: prioridades de investigación y necesidades de capacitación en Chile*, Notas Técnicas No. 156, Santiago de Chile: CIKPLAN, FLACSO y SUR, diciembre 1993.

Esta separación coincide, en la mayoría de casos, con tres aspectos: i) la tendencia del financiamiento de los centros, el cual se concentra en estudios que busquen solucionar los aspectos operacionales de las políticas sociales o que sistematicen acciones directas de trabajo con las poblaciones afectadas; ii) el carácter de los problemas sociales que abordan los estudios, muchas veces, determinan este tipo de intervención; y, iii) la relación que se establece entre el Estado y los centros, a quienes se les solicita apoyo técnico en torno a problemas puntuales de gestión.

Segundo, lo urgente dificulta el examen de lo importante, postergando la posibilidad de una reflexión y un análisis más profundos de la política social. Las ONG's que se dedican a este tipo de investigación son pocas y se encuentran en una permanente lucha por obtener los recursos necesarios.

Finalmente, cabe mencionar aquí que la oferta de capacitación en política social es prácticamente inexistente, salvo casos aislados como el de las Facultades de Medicina de las universidades con sus programas de atención primaria de la salud o del IIN, el cual brinda educación y entrenamiento, a nivel de pregrado y postgrado, a nutricionistas, pediatras, profesionales relacionados con los servicios públicos y profesores.

1.3 Las ONG's y su relación con el Estado

A la luz de lo expuesto, ¿es posible hablar de un nuevo tipo de relaciones entre Estado y ONG's? ¿Qué viabilidad existe para que los encuentros esporádicos y el intercambio de experiencias se conviertan en un método de trabajo permanente?

Sin duda, en la década de los noventa, se observa un nuevo tipo de acercamiento entre el Estado y las ONG's que, en gran parte, ha obedecido más a la fuerza de las circunstancias que a la elaboración de un plan orientado a derribar los mutuos recelos que han prevalecido en las últimas décadas. La crisis económica con sus efectos perversos sobre el bienestar de la población, la condicionalidad que algunas agencias donantes y organismos de cooperación internacional establecen para proveer recursos, y la necesidad de poner en práctica en el muy corto plazo mecanismos de compensación social que atenúen el impacto de los programas de estabilización y ajuste económico, han contribuido a que viejos estereotipos pierdan vigencia y, en esa medida, han debilitado la desconfianza recíproca y facilitado posiciones menos intransigentes entre las partes.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el camino esté despejado de obstáculos. Las diversas entrevistas sostenidas a lo largo del estudio nos han permitido advertir en las ONG's la sobrevivencia de un temor a la manipulación política y a terminar por convertirse en un simple brazo ejecutor de los planes de gobierno. Recíprocamente, desde el Estado se percibe que, en un contexto de reducción de recursos y pérdida de atribuciones, la contribución de las ONG's puede ser considerable en el logro de sus objetivos. Pero, al mismo tiempo, se sospecha de su orientación política y de la pérdida de poder y manejo que pueda ocurrir en el proceso de implementación de un programa o política social específico. En breve, parecería que las condiciones objetivas están dadas para una relación más orgánica entre las partes, aun cuando no han logrado todavía traducirse al terreno de las condiciones subjetivas.

En el camino, no obstante, ambos han aprendido elementos importantes que permiten anticipar, con una razonable plausibilidad, que la tendencia hacia el acercamiento será mayor en los próximos años. Las ONG's, por ejemplo, han aprendido que el mercado existe y que influye considerablemente sobre las relaciones que se establecen con los potenciales beneficiarios³¹. Son varias las ONG's que ya han comenzado a redefinir sus propuestas en función de esta variable antes soslayada, la cual lejos de constituir en sí misma un obstáculo conlleva posibilidades que no han sido suficientemente exploradas: la asunción de algunos criterios empresariales en el manejo de sus instituciones así lo testimonia. Asimismo, el reconocimiento de los límites de su propia naturaleza (tamaño, financiamiento y cobertura) asociado a la aspiración a lograr un mayor impacto, ha convertido al Estado en un socio menos temible y más deseable de lo que antes era³².

El Estado, por su parte, acepta que no cuenta con las capacidades institucionales, es decir, los conocimientos y el capital humano necesarios para enfrentar las múltiples dimensiones y la enorme magnitud de la pobreza en el país. Existe el creciente reconocimiento de que la experiencia acumulada por las

31. Degregori, Carlos Iván y Efraín Gonzales de Olarte, "Reflexiones sobre las ONGDs peruanas en los noventa", en C'aravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *op. cit.*, pp. 187-196.

32. De acuerdo con los resultados de una encuesta aplicada a 360 ONG's en todo el país, se ha descubierto que el 87% de ellas coordina con el Estado a través de instancias o entidades dependientes del gobierno central (ministerios y programas sociales), gobiernos locales y regionales, y con el FONCODHS. SASE e Instituto Apoyo, *op. cit.*

ONG's en diversos campos vinculados al desarrollo social es esencial para lograr una mayor efectividad en sus objetivos. La propia percepción de la población beneficiaría, en el sentido de que las ONG's son más eficaces que el Estado para responder a sus necesidades, refuerza esta nueva orientación³³.

Ejemplos de estos nuevos vientos son múltiples. Existen en la actualidad varias ONG's que han venido trabajando con diferentes instancias del gobierno central para consultorías y encargos específicos. Entre ellos, puede citarse el caso de ADEC-ATC, institución que ha realizado estudios sobre la situación de los menores trabajadores y la forma de afrontar esta problemática, con el Ministerio de Justicia. Asimismo, existe otro convenio firmado por la misma institución con el Ministerio de Trabajo a fin de colaborar en la formulación de la Encuesta de Hogares para medir, entre otras cosas, los niveles de empleo. De igual modo, cabe mencionar la estrecha colaboración que tuvo el IDL con la Presidencia del Consejo de Ministros en la elaboración de dos proyectos: uno, relacionado con el proceso de indulto para aquellas personas aún no enjuiciadas; y, el otro, asociado a la elaboración de una alternativa de reinserción a la sociedad para los desplazados por la violencia.

Otro caso de este tipo de cooperación, es la que se ha establecido entre el IIN y el Ministerio de Salud, destacando la asesoría de esta ONG para la elaboración del Plan Nacional de Nutrición y el Plan de Lactancia para 1992, así como también su colaboración en la Campaña de Lucha contra el Cólera.

Igualmente, cabe señalar el que quizá constituyó el esfuerzo más orgánico que protagonizó el Exministro de Educación Alberto Varillas -miembro de una ONG- al convocar a un numeroso grupo de expertos para que colaboraran en la ejecución de un diagnóstico educativo, que serviría de base para la toma de decisiones respecto a la reforma del sector. Estuvieron involucrados en este esfuerzo la Pontificia Universidad Católica del Perú (miembros de la Facultad de Ciencias Sociales, Educación y del Departamento de Psicología), INANDEP y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Por otro lado, a partir de la creación del FONCODES han aparecido nuevos elementos que podrían reforzar la nueva relación que está apareciendo entre ONG's, Estado y sociedad civil. Tal es el caso de la experiencia conocida con

13. Ibid

el nombre de Programa de Acciones de Emergencia para el Desarrollo (PREDES)³⁴ y que actualmente viene funcionando en la región Inca. PREDES es una suerte de laboratorio del FONCODES, un proyecto piloto que ha representado una inversión de US\$ 9 millones³⁵. El proyecto tiene como objetivo central lograr una articulación eficaz entre el agente financiero y la demanda social, para lo cual es necesaria una efectiva integración de redes.

En un principio, en el diseño original del proyecto, la dirección de PREDES estuvo a cargo de COINCIDE (consorcio de ONG's de la región). Actualmente, existen dos instancias de gobierno: el comité de dirección y supervisión, en Lima; y el comité técnico, en la región Inca.

En este caso, el FONCODES cubre los gastos de preinversión para que PREDES asuma el diseño de proyectos ad hoc para las zonas más empobrecidas de la región Inca. Normalmente, cuando una ONG presenta un proyecto al FONCODES, ésta debe asumir los gastos de preinversión y éstos son reembolsados sólo si se aprueba el proyecto. El trabajo que se realiza bajo la modalidad PREDES es, obviamente, de mediano plazo con un alto costo por el tiempo involucrado. La planificación se realiza a nivel local-distrital y se busca fortalecer a los municipios locales-distritales, ONG's e instancias gremiales. No obstante el alto costo del tiempo que implica la planificación, se considera que es hacia este tipo de organización, donde se convoca también a la población y a los gobiernos locales, a la que sería recomendable orientarse.

Otro ejemplo de trabajo conjunto entre ONG's y Estado es el que realiza el Comité Interinstitucional para el Desarrollo Regional (CIPDER) en Cajamarca³⁷. La experiencia surge como resultado de un proceso de concertación y coordinación entre ONG's y gobiernos locales. El primer paso en este esfuerzo

34. Agradecemos la información brindada por Tilomas Moore.

35. El 50 por ciento de este monto es financiado por cuatro países donantes: Alemania, Suiza, España y Holanda.

36. El modelo PREDES se viene aplicando desde hace poco; los resultados aún no permiten conocer si el modelo funciona. De otra parte, se está estudiando la posibilidad de que FONCODES premie, quizás con una tarifa de preinversión superior a la estándar -que oscila entre 1 y 5 por ciento-, a los proyectos que correspondan a las zonas más alejadas y más pobres y cuyo impacto sea mayor al resto.

37. Agradecemos la información brindada por Carrol Dale.

conjunto lo constituyeron los Programas de Emergencia por Sequía y el de Emergencia de Lucha contra el Cólera en 1991.

El trabajo de CIPDER con los gobiernos locales se fundamenta en la creencia de que el espacio municipal permite i) la identificación de necesidades específicas que pueden ser percibidas con mayor claridad por la propia población; ii) el manejo más racional de los recursos locales; y, iii) la participación activa de la comunidad.

En 1993, CIPDER suscribió un convenio de cooperación y ejecución de proyectos de desarrollo con el Concejo Provincial de Cajamarca. En el marco de este convenio, CIPDER, conjuntamente con el Concejo Provincial y los gobiernos locales, ha elaborado un programa social con el objeto de promover el empleo. Dicho proyecto fue presentado a FONCODES y comprende 100 perfiles de proyectos sociales, productivos y de servicios.

Aparte de este tipo de experiencias, FONCODES ha comenzado a convertirse en un demandante de conocimiento en el campo social a través de la solicitud de asesoría técnica en áreas relacionadas con la focalización, monitoreo y evaluación de proyectos³⁸.

El tipo de demanda generada por este organismo gubernamental ha estado dirigido a la solución de problemas operacionales, sectoriales y no a la reflexión en torno a qué tipo de política social se necesita y de qué forma aplicarla. Se trata todavía de una demanda caracterizada por la necesidad de responder a urgencias de corto plazo relacionadas con la administración y gerencia del fondo compensatorio y no propiamente pensada en términos de

38. Entre los principales estudios encargados, cabe mencionar a manera de ilustración los siguientes: i) criterios de focalización (Taller de Políticas y Desarrollo Social, la Comisión del Plan Nacional para la Infancia, INEI, BCRP y UNICEF); ii) mapa de pobreza distrital (CEDEP, con el apoyo de UNICEF); iii) criterios, operativos para la identificación de la población en situación de extrema pobreza según características socioeconómicas (BCRP, con apoyo de INEI); iv) criterios y pautas para la estimación del impacto global de los proyectos de FONCODES (Taller de Políticas y Desarrollo Social); v) diseño de perfiles que contengan criterios para el seguimiento y la evaluación de las diversas líneas financiadas (Taller de Políticas y Desarrollo Social); vi) guía metodológica para evaluar programas de microempresas (COPEME que integra a CEDEP, DESCO, ALTERNATIVA y Pequeña Empresa, Tecnología y Sociedad); e. vii) instrumentos que permitan monitorear y evaluar las diferentes líneas de acción (SASH).

una planificación estratégica. De ahí que sólo en muy pocos casos exista correspondencia entre los estudios e investigaciones y las acciones e intervenciones del Estado en materia social.

En el caso particular de FONCODES, como veremos más ampliamente en el capítulo siguiente, el proceso de toma de decisiones se concentra en la financiación de proyectos sin planificación previa ni evaluación de su impacto macro y micro socioeconómico posterior. De esta manera, se desperdicia una importante oportunidad de crear una memoria institucional que permita la acumulación de experiencias y conocimiento. Y, sobre todo, se pierde la posibilidad de tener una fuente actualizada de información que impida incurrir en errores e innecesarias duplicaciones de programas sociales que han demostrado su inoperancia práctica o su defectuosa concepción y diseño.

2. La demanda estatal de conocimiento en política social

Este capítulo busca examinar la naturaleza y el perfil de la demanda del sector público en materia social. Con este propósito se aborda, en primer lugar, el contexto histórico en el que han venido funcionando las políticas sociales en el país. En segunda instancia, se examina el marco institucional en el que se encuadran los esfuerzos del gobierno para hacer frente a la pobreza existente. La tercera parte hace un breve repaso de la evolución y de las tendencias del gasto público social durante las dos últimas décadas. Finalmente, la cuarta sección se concentra en las características de funcionamiento del FONCODES, el principal organismo estatal en materia de ejecución de programas sociales del actual gobierno.

2.1 Las políticas sociales en perspectiva histórica

Comprender la renovada importancia que han adquirido las políticas sociales supone pasar breve revista al contexto político de la última década.

En 1985, con un apoyo "popular sin precedentes, Alan García asume la presidencia del país en representación de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y de "todos los peruanos". La política económica heterodoxa, que su administración puso en práctica con relativo éxito durante los dos primeros años de su gobierno, dejó paso a problemas de orden

estructural que la encendida retórica nacionalista, antiimperialista y tercermundista del joven presidente no pudo evitar. El sobredimensionamiento del aparato estatal, la corrupción en todas las esferas de la actividad pública, la confusión entre medidas de emergencia de corto plazo y políticas económicas de largo plazo, fueron creando las condiciones propicias para la explosión de una de las más profundas crisis hiperinflacionarias que registran los anales de la historia económica mundial. Si a este cuadro se le suma el acelerado empobrecimiento de amplios segmentos de la población, la extensión a casi todo el territorio nacional de la violencia política, el deterioro continuo de las instituciones y el desprestigio de los partidos políticos, se entenderá sin dificultad alguna no sólo el colapso del gobierno aprista, sino también la consecuente desatención que sufriría la política social³⁹.

El inesperado triunfo de Alberto Fujimori en las elecciones generales de 1990 sobre su más cercano oponente, el novelista Mario Vargas Llosa, significó el retorno del liberalismo como orientación ideológica dominante y con él de una nueva concepción acerca de cómo lograr el desarrollo del país. En este nuevo contexto, el gobierno entrante concentró su atención en el diseño de medidas destinadas a detener la hiperinflación y a cerrar la brecha fiscal. Las drásticas políticas de estabilización económica así como también las posteriores reformas estructurales, llevadas a cabo a partir de agosto de 1990, fueron justificadas como el único camino para reconstruir sobre nuevas bases el crecimiento económico. Sólo así, se pensaba, se lograría combatir a la pobreza de manera efectiva en el largo plazo. De esta forma, durante los tres primeros años de la nueva administración, la problemática económica mantuvo su predominio sobre la problemática social, convirtiéndose esta última en una preocupación de segundo orden en su agenda de prioridades.

Progresivamente, el recrudecimiento de la violencia política, la incapacidad policial y militar para contener su avance y la debilidad de las instituciones

39. Con excepción del Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) y del Programa de Asistencia Directa (PAD), que recibieron una sostenida campaña publicitaria del aparato estatal, el gobierno aprista careció de una política social articulada a lo largo de su administración. En enero de 1991, el PAD fue reorganizado e incorporado posteriormente como uno de los programas de trabajo del FONCODES. Un año más tarde, no obstante, al crearse el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), el PAD y la ONAA pasaron a formar parte del nuevo organismo. Departamento de Estudios del Sector Social, *Estrategias de alivio de la pobreza*. Documento de Trabajo No. 2, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Gerencia de Estudios Económicos, abril 1993, p. 44

jurídicas para condenar con severidad la acción vandálica de los grupos levantados en armas, facilitaron la creación de argumentos justificatorios para el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992. En esa oportunidad, el presidente Fujimori defendió la intervención argumentando la existencia de un grave desgobierno, que en los últimos años se había acentuado como producto de la función obstruccionista de un Parlamento estéril y de un Poder Judicial que actuaba en peligrosa connivencia con el terrorismo. El grado de desintegración social y la pérdida de legitimidad de las instituciones que había alcanzado el país, se sostenía, era un hecho suficientemente poderoso para entender las razones que habían llevado al gobierno a la alteración del orden constitucional y del régimen democrático.

No es nuestra intención evaluar lo adecuado o no del diagnóstico anterior. Bástenos señalar aquí para los efectos de lo que nos interesa destacar que, dentro de la lógica de las reformas y de la acción del gobierno, el requisito indispensable para poder hablar de desarrollo social y económico ha sido la pacificación del país. En otras palabras, el problema de la gobernabilidad adquirió una preeminencia casi completa sobre el resto de temas de gobierno. De ahí que, desde esta perspectiva, cualquier esfuerzo por romper el círculo vicioso de la pobreza, de la inestabilidad económica e inseguridad ciudadana, estaba condenado al fracaso si no se derrotaba política y militarmente al terrorismo. En esta lógica, al pacificar el país, la zozobra ciudadana dejaría paso a un clima de confianza y seguridad el cual, a su vez, pavimentaría el camino para atraer las inversiones del capital nacional y extranjero en un nuevo escenario en el cual el grado de incertidumbre de los empresarios se habría reducido considerablemente.

Sólo en ese nuevo contexto, la posibilidad de pensar en una erradicación de la pobreza y en una mejora sostenida de la calidad de vida de la población dejaría de ser, desde la óptica oficial, una simple quimera. Modernización económica + pacificación = progreso: he aquí, en breve, la ecuación política que ha servido de norte a los actos de gobierno. A la luz de la captura de Abimael Guzmán y de su posterior pedido de un acuerdo de paz con el gobierno, la posibilidad de que en el futuro cercano los temas sociales vean reforzada su importancia en el debate político adquiere mayor plausibilidad. En particular, la estrategia de pacificación requerirá considerar aspectos de una política social que, desafortunadamente, hasta el momento no ha sido abordada en toda su complejidad por el gobierno.

2.2 El marco institucional

Es a partir del cuadro histórico arriba descrito que se deben entender las limitaciones institucionales a las que se ha enfrentado la administración del presidente Fujimori. Para comprender, sin embargo, cuánto de la debilidad en el diseño de las políticas sociales obedece al actual gobierno, es necesario remitirnos sintéticamente a los esfuerzos realizados durante estos tres últimos años.

En apretado resumen, se puede sostener que la política social del gobierno ha atravesado por tres períodos⁴⁰. El primero, entre agosto y diciembre de 1990, estuvo caracterizado por la necesidad de aliviar los efectos negativos del programa de estabilización económica y se concentró básicamente en programas de ayuda alimentaria. Con este fin, recogiendo los elementos propuestos en la Carta de Intención del Programa Social de Emergencia -iniciativa que un año atrás había sido promovida desde la sociedad civil por instituciones como la Iglesia Católica y la Confederación de Empresarios del Perú (CONFIEP), entre otras-, y el marco legal proporcionado por el Programa de Compensación Social -creado en el último tramo de la administración anterior-, se diseñó un Programa Social de Emergencia, dependiente en lo administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Para coordinar los diversos programas promovidos por el sector público, ONG's y las organizaciones populares, se constituye la Comisión Transitoria Coordinadora de los Programas Sociales de Emergencia, integrada por representantes del sector público y privado, cuya principal tarea era racionalizar y optimizar los recursos del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado en las áreas de alimentación, salud, empleo temporal y generación de ingresos.

El incumplimiento del gobierno en girar los recursos comprometidos para la marcha del programa -no obstante que al poco tiempo había pasado a ser responsabilidad directa de la Presidencia de la República-, la ausencia de una voluntad política sostenida y la falta de prioridad de la "cuestión social" en los esquemas gubernamentales, paralizaron en la práctica el programa o, cuando menos, redujeron ostensiblemente la eficiencia de su gestión.

40.. Portocarrero, I-clipe y Mario Aguirre, "El gasto social en el Perú: 1980-1992", en (don/ále/Izquierdo, Jorge y Martha Rodríguez (Eds.), *Informe de Coyuntura. Primer semestre de 1992*, evolución de la economía peruana., Lima: CIUP, agosto 1992. pp. 92-97.

Durante el segundo período, que se extiende entre enero y julio de 1991, la inercia institucional, en un contexto de reducción de unidades operativas del aparato estatal, se mantuvo sin mayores cambios. Como se puede advertir en el Cuadro No. 2, el patrón de gastos en programas sociales mantuvo el predominio del rubro alimentación (50.5%) y, en menor medida, de los rubros de salud (27.6%) y empleo productivo (12.9%).

Lo que interesa destacar aquí es que a lo largo de estos meses, el gobierno no había realizado ninguna acción para integrar los principales programas alimentarios, ni había creado planes conjuntos que articularan los esfuerzos que diversas instituciones venían realizando. En este contexto se crea el Sistema Nacional de Compensación Social (SNCS), cuya función esencial era precisamente formular, coordinar, ejecutar y evaluar proyectos en los ámbitos de salud, educación y empleo productivo de carácter temporal. Integrado por los ministros de los sectores sociales y por dos representantes de la sociedad civil, se proponía coordinar con organizaciones de base como los comedores populares y los clubes de madres, entre otras. Como era previsible, la creación del SNCS desactivó las funciones de la Comisión Coordinadora sin producir ningún cambio significativo en la política del gobierno.

El tercer período comienza con la creación, en agosto de 1991, del FONCODES y se extiende hasta la actualidad. Sobre sus funciones y mecánica de funcionamiento volveremos más adelante. Es suficiente mencionar aquí que esta nueva institución nace en un contexto en el que todos los esfuerzos del gobierno para aliviar los efectos del ajuste económico habían sido no sólo insuficientes en cuanto a su cobertura y financiamiento⁴¹, sino también ineficientes en términos de su gestión interna. Como veremos más adelante, en una primera etapa, el FONCODES tampoco pudo escapar a estos problemas.

41. De acuerdo a cálculos efectuados por Javier Abugattas antes del 'shock de agosto', se estimaba que el programa de emergencia social supondría un gasto de US \$ 1,300 millones anuales. Abugattas, Javier, "Programa Social de Emergencia", en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (Eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: GRADE, 1991, p. 209. En un trabajo más reciente preparado por la Oficina Panamericana de la Salud en mayo de 1991, se estimaba que "un Plan Social Integral tendría un costo total de US \$ 2,831 millones anuales, de los cuales US \$ 573 millones serían para programas de compensación social. Sin embargo, dentro de los programas regulares, se considera un programa de alimentación y nutrición por US \$ 144 millones anuales y un programa de empleo de US \$ 491 millones anuales (...). Considerando estos programas, el total ascendería a unos US \$ 1,208 millones anuales". BCRP, *op. cit.*, p. 47.

Cuadro No. 2

PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA POR SECTORES: 1991^{1/}

Sectores	Millones de soles	(%)
Alimentación	62.8	50.5
Vaso de leche	29.7	23.9
Alimentación escolar	16.9	13.6
Comedores populares	7.0	5.6
Otros PES ^{2/}	0,4	0.3
ONAA-PAD	8.8	7.1
Salud	34.3	27.6
Fondo Emergencia y Solidaridad	10.4	8.4
Fondo de Lucha contra Epidemias	23.0	18.5
Programas FONCODES en salud	0.9	0.7
Empleo y apoyo productivo	16.0	12.9
Cooperación Popular	13.0	10.5
FONCODES apoyo agrícola	3.0	2.4
Otros ^{3/}	11.2	9.0
Total	124.4	100.0

Notas:

1/ No incluye el presupuesto asignado al INABIF ni las acciones de las beneficencias públicas.

2/ Incluye programas ECASA y EPSEP.

3/ Principalmente proyectos de apoyo social del FONCODES.

Fuente: MEF-Dirección General de Presupuesto Público, BCRP. Citado en: Departamento de Estudios del Sector Social, *Estrategias de alivio de la pobreza*. Documento de Trabajo No. 2, Lima: BCRP, Gerencia de Estudios Económicos, abril 1993, p. 48.

De otro lado, hacia mediados de 1992, se constituyó formalmente el Viceministerio de Desarrollo Social integrado por entidades descentralizadas como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), la Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP) y el Instituto de Bienestar Familiar (INABIF). Su dependencia administrativa era con el Ministerio de la Presidencia, instancia de la cual también formaban parte el Viceministerio de Infraestructura y sus organismos subordinados: el Instituto de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

La creación del Viceministerio de Desarrollo Social pretendía lograr una mayor coordinación entre los diversos organismos gubernamentales que estaban ejecutando programas de alivio a la pobreza. No obstante, los problemas interinstitucionales lejos de solucionarse abrieron nuevas áreas de conflicto. Durante esta etapa, en efecto, debido a la falta de un claro liderazgo y de una estrategia concertada de esfuerzos, se acentuó la duplicación de funciones. Diversas entrevistas con funcionarios públicos han permitido confirmar no sólo esta falta de coordinación sino, lo que es más grave, la abierta hostilidad y competencia entre diferentes instancias que buscan un mayor protagonismo con la expectativa de conseguir una mejor ubicación entre las prioridades presupuestales del gobierno. En este cuadro, el grado de planificación conjunta y el intercambio de información y experiencias ha sido prácticamente nulo.

Conforme la administración del presidente Fujimori ha ido avanzando en los campos de la pacificación y de las reformas económicas estructurales, los temas sociales han ido cobrando una creciente importancia en su discurso. Más aún, cualquier observador podrá advertir sin dificultad que existe una progresiva y deliberada identificación de ciertos temas en tomo a la figura presidencial. No es por eso extraño encontrar que los debates en torno a la educación y la provisión de servicios públicos (agua, luz y alcantarillado) para las zonas urbanas más deprimidas, se hayan convertido no sólo en los tópicos preferidos del discurso oficial, sino también en una fuente permanente de interferencia política presidencial que compite por los mismos recursos con los que otros organismos gubernamentales tienen que desarrollar programas sociales.

Pero más allá de lo anecdótico, aun cuando profundamente revelador de la instrumentalización política que se hace de estos temas, el gobierno ha ido comprendiendo la importancia de abordar los aspectos sociales del desarrollo. Examinar cómo ha tematizado el problema puede, en este sentido, resultar

interesante y revelador de la dirección en la que pretende moverse. En realidad, la literatura producida por las diversas dependencias estatales sobre este tema es limitada e insuficiente. Existen estudios puntuales y sectorializados, pero no enfoques globales que pongan en evidencia la filosofía de conjunto del gobierno en materia de políticas sociales.

Con este propósito se examinarán tres documentos oficiales en los que su posición ha quedado más claramente esbozada. El primero es el del Programa de Apoyo Social al Perú, donde se formula la **Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza**, presentado a mediados de 1993 a la comunidad internacional; el segundo, es la exposición que realizó a fines de setiembre del mismo año el entonces Presidente del Consejo de Ministros, ingeniero Alfonso Bustamante; y, el tercero, contiene también la exposición de Efraín Goldenberg, quien substituyó a Alfonso Bustamante como nuevo Presidente del Consejo de Ministros a raíz de la crisis ministerial originada a principios de 1994⁴². Identificando sus principales elementos estaremos en capacidad de evaluar la naturaleza, alcances y limitaciones de la política social que se pretende poner en práctica⁴³.

En el primero, que se encuentra precedido por un largo capítulo en el que se pasa revista al programa de reformas económicas, se indica que el objetivo general del gobierno es mejorar las condiciones de vida de la población en

42. No se ha creído conveniente incluir el documento elaborado por el Ministerio de la Presidencia, *Plan Nacional de Apoyo Social 1993. (Una propuesta)*, Lima: Ministerio de la Presidencia, noviembre de 1992, porque la mayor parte de los conceptos formulados en sus páginas han sido recogidos con mayor amplitud en aquel elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el FONCODES.

43. El primer documento fue elaborado por el Grupo Consultivo de Apoyo Social al Perú con el auspicio del Banco Mundial y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, y presentado en París a la Cooperación Internacional el 21-22 de junio de 1993, *Programa de Apoyo Social al Perú*, Lima: Ministerio de Economía y Finanzas y Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, 1993. El segundo es: Presidencia del Consejo de Ministros, *Exposición del Señor Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, Ing. Alfonso Bustamante y Bustamante, ante el Congreso Constituyente Democrático*, Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 24 de setiembre de 1993. Finalmente, el tercero es: Presidencia del Consejo de Ministros, *Exposición del Señor Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores Señor Efraín Goldenberg Schreiber, ante el Congreso Constituyente Democrático*, Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 17 de marzo de 1994.

extrema pobreza a través de programas en salud, alimentación, educación y proyectos de generación de empleo. Se asume que los elementos claves para el funcionamiento eficiente de la acción gubernamental son: i) el diseño de una estrategia esencialmente económica que permita la satisfacción de las necesidades básicas de la población; ii) el logro de la eficiencia y elevación del volumen del gasto social del Estado; iii) la coordinación estrecha con las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, con las ONG's; y, por último, iv) la transferencia a las municipalidades y a los gobiernos locales de la implementación de algunos programas estatales.

En segundo término, teniendo como marco global lo arriba indicado, se formulan como objetivos específicos de la política social del gobierno las siguientes grandes líneas de intervención, las cuales siempre tienen una triple prioridad: espacial (concentración en las zonas más deprimidas de la ciudad y el campo), sectorial (infraestructura social y productiva) y grupal (mujeres y niños).

Generación de empleo e ingresos a través de proyectos de infraestructura social y de apoyo a la producción.

Asistencia alimentaria a los grupos más vulnerables.

Mejoramiento en la atención y calidad de los servicios de salud primaria-preventiva dirigidos a reducir la morbi-mortalidad de los infantes así como también a proteger la salud de las mujeres más pobres.

Elevar la calidad de la educación sobre todo de nivel primario, atendiendo sus necesidades básicas a través de programas de alimentación escolar y distribución de textos y material didáctico.

Brindar apoyo crediticio a microempresarios y campesinos a través del FONCODES.

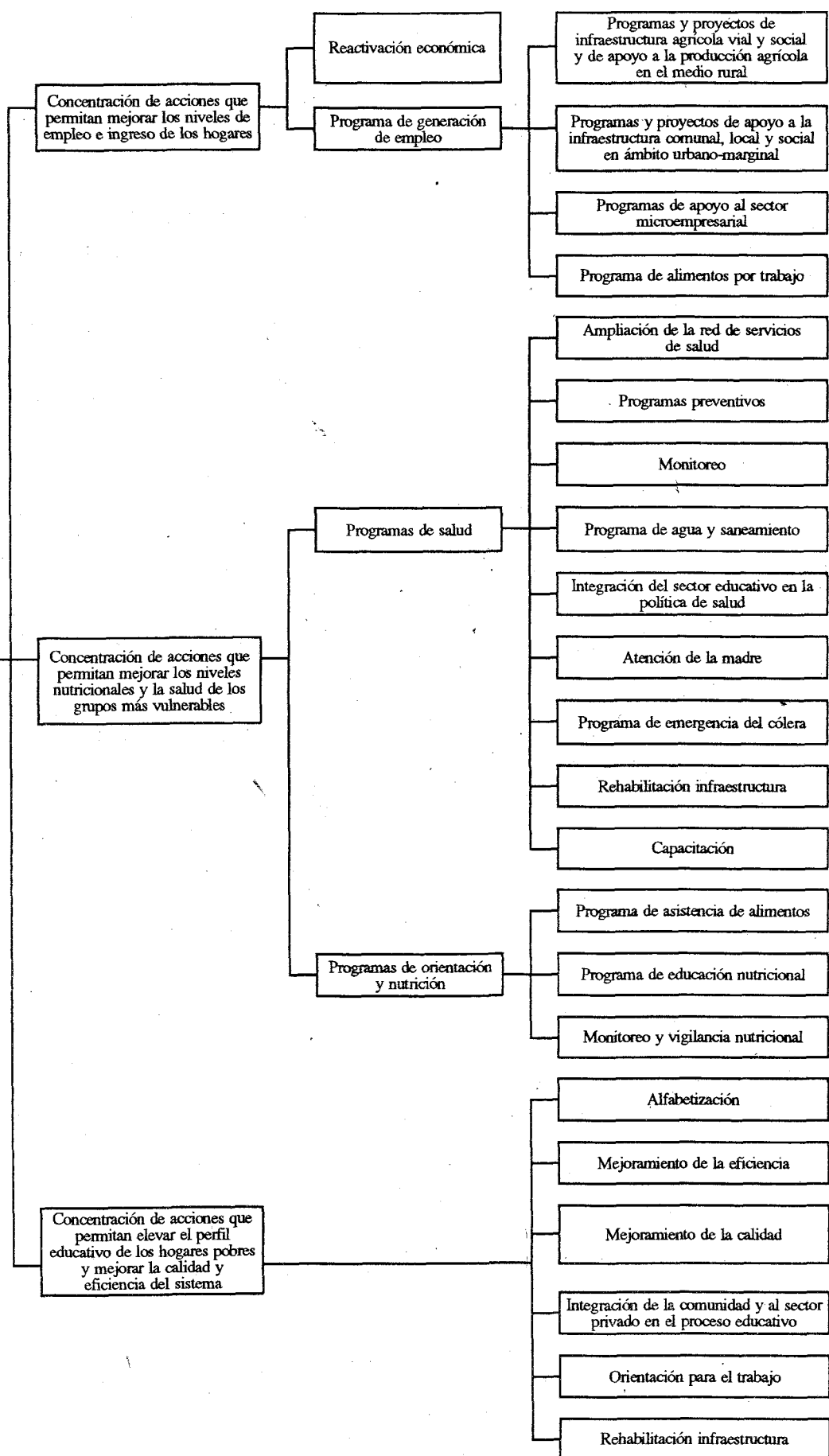
Por último, para operacionalizar estos programas y evitar el dispendio de los escasos recursos fiscales, el documento señala que se han diseñado mecanismos de focalización y selección de la población objetivo contruidos sobre la base de un mapa geográfico de la pobreza que estarán a cargo del FONCODES, sobre cuyo *modus operandi* regresaremos después. Se asume que dicho mapa ayudará al FONCODES a identificar las áreas que carecen de los servicios básicos, que muestran mayores índices de mortalidad infantil y de desnutrición, y en las cuales se estén ejecutando proyectos de desarrollo rural integral, a fin de integrar esfuerzos que produzcan economías de escala.

Teóricamente, es decir, de acuerdo con el marco legal disponible, la responsabilidad institucional del diseño de la política social se encuentra a cargo de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) -conformada por los Ministerios de la Presidencia, Economía y Finanzas, Educación, Salud y Trabajo-, cuya función consistirá en coordinar, analizar y proponer los componentes que dicha política debería tener. Para apoyar su labor se formarán Comités de Desarrollo Social (COMDES), conformados por los sectores sociales involucrados. Es importante anotar que, dentro del esquema de funcionamiento previsto, será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el que, además de retener la Secretaría Técnica de estos Comités, se encargará de producir informes de alto nivel cuyo propósito será documentar las decisiones adoptadas por el CIAS. Queda claro que al proponer prioridades, diseñar estrategias alternativas de financiamiento y evaluar el impacto de los proyectos de inversión sobre la población, el MEF adquiere un enorme poder de decisión sobre el curso de la política social del gobierno.

Poco, de esto, sin embargo, ha funcionado en forma sistemática y permanente. En otras palabras, el documento que estamos comentando recoge dispositivos legales que se encuentran disponibles pero que no han sido puestos en práctica en su integridad. Entrevistas con funcionarios públicos sugieren que esta incongruencia no es tal, puesto que lo que se buscaba con la presentación de este marco legal era darle una señal clara a los gobiernos de Europa y Estados Unidos en el sentido de que el gobierno tenía previsto un esquema de tratamiento de la pobreza que, para ser operativo, sólo le restaba recibir los fondos correspondientes.

En cuanto al segundo documento que contiene la exposición del Primer Ministro, Alfonso Bustamante, una de cuyas secciones estuvo dedicada a las políticas sociales que desarrollaría su gabinete, se reiteran los mismos tópicos del documento anterior con algunas adiciones que vale la pena mencionar. En primer lugar, se sostiene que el país se encuentra en un "período de transición", esto es, entre la culminación de tres años de pacificación y estabilización económica y una nueva etapa de desarrollo cuyo inicio comienza recién a vislumbrarse. En segundo lugar, aparece un nuevo énfasis que ciertamente puede ser parte de la retórica oficial, pero que de cualquier modo encierra un avance: la acción política del gobierno estará dirigida a potenciar el desarrollo humano a través de la inversión decidida en las áreas de salud, educación, vivienda y del acceso a la justicia. Finalmente, se afirma que los recursos que se destinarán a la ejecución de políticas sociales no deben ser considerados como un gasto sino

ESTRATEGIA NACIONAL DE ALIVIO A LA POBREZA



como una inversión cuyos efectos sobre el bienestar de la población se dejarán sentir en el mediano y largo plazo. El financiamiento de estos recursos deberá provenir de tres fuentes básicas: una tributación justa y efectiva, una cultura del ahorro basada en la austeridad y el acceso a recursos externos.

Por último, en la exposición del premier Efraín Goldenberg se encuentra consignada, una vez más, la intención del gobierno de poner un mayor énfasis en los aspectos sociales, luego que gran parte de su accionar estuvo concentrado en la realización de las reformas, estructurales. Se reconoce que la erradicación de la pobreza extrema compromete la acción solidaria del Estado y que el déficit social global, entendido como la diferencia entre lo que los peruanos consumen y lo que deberían consumir para disfrutar de una canasta básica completa, alcanza una cifra cercana a los 15 mil millones de dólares anuales. Teniendo en consideración la enormidad de los recursos involucrados "se ha preparado un plan de estabilización social que apunta a fortalecer las capacidades institucionales básicas y mejorar la calidad del gasto social del Estado. Este plan está dirigido a desarrollar programas masivos de baja complejidad y gran impacto social que permitirán atender las necesidades más apremiantes de la mayoría de la población, y especialmente las de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema"⁴⁴. Para este fin, se afirma que el gasto social del Estado experimentará un decidido incremento en el corto plazo puesto que es decisión del gobierno hacer una creciente inversión en capital humano⁴⁵ (Ver Anexo No. 2).

44. Presidencia del Consejo de Ministros, *op. cit.*, pp. 12-13. Las prioridades inmediatas para 1994-1995 privilegiarán "la provisión de servicios básicos de salud preventiva a través de postas médicas comunales que sirvan de base para la realización de todos los programas del sector. Igualmente, se dará énfasis a la educación primaria para intentar lograr su universalización con una calidad adecuada. Los esfuerzos en el ámbito de la justicia también estarán centrados en los niveles básicos, dándosele particular importancia a los juzgados de paz desde los que se piensa resolver los conflictos de menor complejidad", en FONCODES, *Lincamientos básicos de la política social*, Lima: texto mecanografiado, 1993.

45. En la exposición de motivos del Programa Presupuestal "Focalización del gasto social básico", se encuentra confirmada esta nueva orientación. En efecto, la Presidencia del Consejo de Ministros realizó coordinaciones con el Presidente de la Comisión de Presupuesto del CCD y el MEF, con el objetivo de introducir en la Ley de Presupuesto para 1994 un título sobre Reformas Estructurales que permitiera empezar la mejora en la calidad del gasto en los sectores de salud, educación y justicia básica. Para operacionalizar este nuevo criterio se creó el Programa Presupuestal "Focalización del gasto social básico" el que proporciona una mayor flexibilidad en materia de gasto de la que está permitida en la propia Ley de Presupuesto.

Hasta aquí el discurso oficial que emplea el gobierno en materia social. Evaluar la verdadera voluntad política de enfrentar los problemas de la pobreza supone, sin embargo, examinar cuál ha sido el monto de recursos efectivos que han sido canalizados para combatir aquellos factores que el discurso político ha consignado. Antes de ello, sin embargo, conviene echar una breve mirada a la magnitud de la pobreza en el país.

2.3 Breve panorama de la pobreza en el Perú

La preocupación por realizar estudios sobre la pobreza en el Perú no es reciente. En realidad, los esfuerzos más sistemáticos nacen en la década de los setenta cuando el énfasis se puso en los problemas de la distribución del ingreso y, por consiguiente, en la determinación de los niveles de pobreza relativa en el país. En los ochenta, el centro de interés académico se volcó hacia la medición de la pobreza absoluta utilizando para ello las metodologías de líneas de pobreza y la de canasta de necesidades básicas. La década de los noventa ha presenciado una tendencia creciente hacia la integración de enfoques y un deseo manifiesto por realizar investigaciones que permitan cuantificar la "deuda social" que el Estado tiene con su población⁴⁶.

Aun cuando los estimados acerca de los actuales niveles de pobreza oscilan considerablemente en función de las categorías y de las metodologías utilizadas para su cálculo, todos los esfuerzos realizados tienen como denominador común el registro de una acentuada erosión de la calidad de vida de la población peruana durante las últimas décadas⁴⁷. No es nuestra intención discutir aquí las razones de discrepancias a veces muy significativas. Bástenos mencionar que parte importante de esta aparente inconsistencia obedece no sólo a la existencia de aproximaciones teóricas y métodos distintos, sino también, principalmente, a la utilización de información estadística de base diferente.

De acuerdo con estimados de las Naciones Unidas -que utilizan un método integrado que combina el enfoque de línea de pobreza y el de necesidades

46. Elias, Lidia, "Estudios sobre la pobreza en el Perú. Bibliografía comentada", en Anderson, Jeanine y otros, *op. cit.*, pp. 23-74.

47. Chacaltana, Juan, "La medición de la pobreza. Comentarios sobre los métodos mas utilizados", en Anderson, Jeanine y otros, *op. cit.*, pp. 75-111.

básicas insatisfechas-, en 1986 el 70.7 por ciento de la población se encontraba en condiciones de pobreza, esto es, 15 de los 22 millones de habitantes con los que contaba el Perú. De esos 15 millones, dos tercios se localizaban en el ámbito urbano y un tercio en el rural⁴⁸.

Dentro de los niveles de pobreza planteados por el estudio, existen tres estratos principales. La pobreza extrema crónica compuesta por el 19.5 por ciento de la población total, es decir, aproximadamente 4.5 millones de habitantes cuyos ingresos no cubren sus necesidades de alimentación. Se trata principalmente de familias rurales (3 millones de personas) integradas por campesinos sin tierra, parceleros minifundistas que poseen menos de una hectárea por familia y asalariados agrícolas eventuales. La pobreza crónica no extrema representa también aproximadamente 4.5 millones de personas que pueden alimentarse pero que no pueden satisfacer otras necesidades básicas. El último estrato es el de la pobreza coyuntural conformado por familias que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas y que han visto disminuidos sus ingresos como resultado de las políticas de ajuste. Se trata esencialmente de maestros, empleados públicos dados de baja, ambulantes, subempleados quienes, en conjunto, alcanzan los 6 millones de personas, de los cuales 16.5 por ciento se encuentran en este estrato por necesidades básicas insatisfechas y 13 por ciento por línea de pobreza.

Las evidencias cuantitativas más recientes acerca del empobrecimiento experimentado por el país como producto de las reformas estructurales y de las políticas de estabilización económica, las brinda la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV 91). De acuerdo con sus estimados, que como se advertirá difieren considerablemente de los anteriores, hacia fines de 1991 la pobreza crítica afectaba al 53 por ciento de la población, esto es, aproximadamente 12 millones de habitantes, de los cuales 5 millones se encontraban en situación de pobreza extrema⁴⁹.

48. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Nacional de Planificación, *Perú, plan social y estrategias básicas para superar la pobreza*, texto mecanografiado, Lima: marzo 1990.

49. El concepto de pobreza extrema empleado por la KNNIV 1991 es equivalente al de pobreza extrema crónica utilizado por el estudio de! PNUI) e INP.

Como es fácilmente deducible del Cuadro No. 3, la extensión de la pobreza presenta una desigual distribución geográfica. En efecto, puede observarse claramente que en la sierra rural la pobreza extrema alcanza al 47 por ciento de los hogares, proporción muy por encima de la costa urbana (22 por ciento) y de la sierra urbana (18 por ciento). Por último, es importante hacer mención del 23 por ciento de hogares en situación de pobreza pero sin carencias, es decir, pobres recientes cuyos hogares han experimentado una pérdida de su poder adquisitivo y consecuentemente de su calidad de vida⁵⁰.

En suma, esta apretada síntesis pone de manifiesto que, independientemente de las discrepancias en los cálculos, la magnitud de la pobreza en el Perú constituye un problema que involucra a enormes contingentes poblacionales y que, por tanto, las posibilidades de su erradicación tienen que ser entendidas como un proceso de largo plazo. Más aún, la amplitud del problema demuestra que, en cierto sentido, la dicotomía entre programas focalizados de alivio a los más pobres y políticas sociales universalistas de carácter más comprehensivo es un falso dilema. Porque si bien es cierto que los primeros combaten los efectos perversos de los programas de ajuste, no lo es menos el hecho de que el único medio de romper con el círculo vicioso de la pobreza consiste en canalizar recursos para mejorar la calidad de vida de la población. Sólo de esa manera la tentación meramente asistencialista dejará lugar a una política de Estado como la que existe en otros países de la región⁵¹.

50. De acuerdo con Figueroa, el proceso de pauperización que ha vivido el Perú durante la última década puede ser claramente observado a partir de las variaciones en los ingresos reales de los trabajadores. En efecto, "los asalariados del sector privado tenían, en 1992, un nivel de salario real que era apenas del 35% del nivel de 1981 y el 23% del de 1993. Los del sector público sufrieron caídas aún más fuertes: el nivel de 1992 es sólo 10% del de 1981. La caída en el salario mínimo legal se ubica en una magnitud intermedia a la ocurrida en los sectores público y privado. Para los trabajadores no asalariados la infonnación es fragmentaria. Los ingresos reales de los campesinos, medidos por sus términos de intercambio, tuvieron una evolución cíclica desde mediados de los 70; pero en 1988 y 1989 sufrieron una caída importante. El nivel de 1989 es sólo 23% del de 1980 y 27% del de 1981". Figueroa, Adolfo, *La pobreza actual en el Perú*, ponencia presentada al VIII Foro Económico "Cómo atacar la pobreza", Lima: Fundación Friedrich Ebert, diciembre 1993, pp. 3-4. Para una dimensión comparativa de la situación peruana, véase Franco, Carlos, "La pobreza y desigualdad distributiva del Perú: comparaciones internacionales", en *Socialismo y Participación*, No. 65, Lima: CEDEP, marzo 1994, pp. 13-29.

51. Vergara, Carlos, "Políticas sociales y gobernabilidad democrática", en Torres, M. (Ed.), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: IDRC, C11D, 1992.

Cuadro No. 3

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HOGARES POR NIVELES
DE POBREZA Y CARENCIAS SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS

Clasificación de los hogares	Lima	Costa urbana	Sierra urbana	Sierra rural	Total
Pobres y carentes	19	25	24	65	30
Pobreza extrema	6	10	13	45	16
Crítica no extrema	13	15	11	20	14
Pobres y <i>no</i> carentes	30	30	24	3	23
Pobreza extrema	4	12	5	2	5
Crítica no extrema	26	18	19	1	18
No pobres pero carentes	8	12	12	28	14
No pobres ni carentes	43	33	40	4	33
Total	100	100	100	100	100

Nota: La ENNIV 1991 es representativa del 70 por ciento de los hogares peruanos, debido a que excluye los dominios de la selva y la costa rural; **pobreza crítica:** cuando el gasto total per cápita es menor al costo de una canasta básica que considera el consumo alimentario y no alimentario; **pobreza extrema:** cuando el gasto total per cápita es menor al costo per cápita de la canasta básica alimentaria; **pobres y carentes:** consumo por debajo de la línea de pobreza y con la presencia de al menos una carencia; estos hogares están en situación de pobreza crónica; **pobres y no carentes:** consumo por debajo de la línea de pobreza y con ausencia de carencias; estos hogares están en pobreza reciente; **no pobres pero carentes:** consumo igual o por encima de la línea de pobreza y con ausencia de carencias; **no pobres ni carentes:** consumo igual o por encima de la línea de pobreza y con ausencia de carencia.

Fuente: Cuánto S.A., *Encuesta sobre Niveles de Vida*, Lima, noviembre 1991.

2.4 Evolución y tendencias del gasto público social: 1970-1994

Existe un consenso casi unánime en considerar la crisis peruana como una de las más duras que han experimentado los países de América Latina⁵². No se trata simplemente de su profundidad, sino de la rapidez con la que se ha querido conjurar sus efectos. Las políticas de estabilización económica, si bien han tenido éxito en controlar la inflación y en restablecer el equilibrio de las cuentas fiscales, no se han traducido en un mayor bienestar de la población⁵³. Como se desprende de lo afirmado en el acápite anterior, en la práctica, hasta 1994, la elaboración de políticas sociales no ha sido un tema prioritario en la agenda del gobierno⁵⁴.

Ha surgido en la actualidad, no obstante, conciencia en los círculos académicos y en las filas de los funcionarios de la cooperación internacional, de que los beneficios de largo plazo de las reformas estructurales pueden ser erosionados seriamente si se descuida el propósito original para el cual fueron puestas en práctica, a saber, mejorar la calidad de vida de la población que permita la expansión de sus capacidades individuales⁵⁵. Pese a que estas corrientes y conceptos han adquirido un enorme peso en Europa, Estados Unidos y algunos países de la región, en el Perú su introducción ha sido muy lenta y desigual.

52. Para un estudio de los procesos de ajuste económico más importantes que han tenido lugar en el Perú en los últimos veinte años, consúltese Iguíñiz, Javier, Rosario Bassy y Mónica Rubio, *Los ajustes: Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.

53. Para un examen teórico y empírico, desde un punto de vista económico, del efecto de un Cambio drástico en la distribución del ingreso sobre el funcionamiento de la sociedad, así como también hasta qué punto dicho cambio resulta socialmente tolerable sin producir una "crisis distributiva", ver, Figueroa, Adolfo, *Crisis distributiva en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.

54. El desinterés por el impacto social del ajuste económico puede ser comprendido sin dificultad al leer el libro del que fue Ministro de Economía y Finanzas (febrero 1991-diciembre 1992) Carlos Boloña, quien tuvo a su cargo la implementación de las reformas estructurales. Boloña, Carlos, *Cambio de rumbo. El programa económico para los 90*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.

55. Sen, Amartya, *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford Clarendon Press, 1992; y. Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo (versión preliminar)*, Washington. New York: 1993.

Un examen de la evolución del gasto público social⁵⁶ en el Perú, probablemente uno de los más bajos de la región, hará visible la brecha existente entre el discurso oficial y su práctica concreta. Para ello hemos elaborado el Cuadro No. 4 en el que se presenta un conjunto de indicadores sociales que resumen los patrones más importantes del comportamiento del Estado en materia de políticas sociales.

Antes de pasar al análisis de los patrones del gasto público social es necesario hacer algunas precisiones. En primer lugar, es importante indicar que estas cifras no incluyen el gasto público coyuntural relacionado con los fondos de los programas de alivio a la pobreza asignados al Ministerio de la Presidencia y al presupuesto del FONCODES. Del mismo modo, para tener una imagen más completa de los recursos que son invertidos en programas y políticas sociales, sería necesario tener en cuenta el monto del financiamiento que canalizan las ONG's, la cooperación internacional y la Iglesia Católica. En cuanto a las primeras, el monto de su aporte varía enormemente entre las diferentes fuentes consultadas; sin embargo, el estimado más razonable, basado en una encuesta aplicada a más de 360 ONG's, es el de 70 millones de dólares anuales, cifra que de acuerdo a sus propios autores podría estar subestimando ligeramente el monto de recursos que movilizan estas instituciones⁵⁷.

En lo que concierne a la cooperación internacional, no existe acuerdo entre las diversas fuentes sobre los montos recibidos. Hay una gran discrepancia entre los estimados nacionales que elaboraba el Instituto Nacional de Planificación (organismo ahora desactivado) y los provenientes de los propios donantes, en particular los del Comité de Asistencia Directa (CAD), o de organismos como los de las Naciones Unidas (Ver Anexo No. 4). En cualquier caso, cabe destacar el considerable flujo de donaciones de alimentos que el Perú ha venido recibiendo en los últimos años y que alcanzó, en 1991, cerca de 79 millones de dólares los cuales, sin duda, han tenido efectos sociales amortiguadores (Ver Anexo No. 5).

56. Se entiende por gasto público social aquel que el Estado destina, principal aunque no exclusivamente, a la atención de la población de ingresos bajos y medios. Se puede cuantificar el gasto social a partir de la división funcional de los gastos del gobierno central, como la sumatoria del gasto en los servicios sociales de educación, salud, vivienda y trabajo. En rigor, los gastos de la seguridad social también forman parte del gasto en salud; sin embargo, para efectos de este trabajo nos concentraremos sólo en las actividades antes mencionadas.

57. SASE; Instituto Apoyo, *op. cit.* Algunos otros estimados atribuyen un movimiento de recursos cercano a los 20(1 millones de dólares anuales, en el rango más alto, mientras que de acuerdo a otros cálculos la cifra no sobrepasaría los 10 millones de dólares, en el límite más bajo. Véase, Ministerio de la Presidencia, *op. cit.*

Cuadro No. 4

INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y SECTORIAL: 1970-1991

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Indicadores del gasto social total										
Gasto social real ^{1/} (*)	82.58	86.70	94.55	104.77	105.01	109.86	111.60	99.16	93.13	100.00
Gasto social/PBI	4.52%	4.55%	4.79%	4.86%	4.52%	4.58%	4.73%	4.25%	3.96%	3.88%
Gasto social per cápita ^{2/}	105.58	107.78	114.28	123.15	120.06	122.22	120.83	104.51	95.57	100.00
Gasto social/Gasto Gobierno Central	26.42%	24.65%	25.33%	24.20%	23.89%	23.21%	23.52%	19.00%	17.49%	19.04%
Indicadores Sectoriales										
Educación										
Gasto real del sector educación ^{1/}	91.38	98.49	107.31	124.82	124.03	128.61	124.11	110.61	96.06	100.00
Gasto real del sector educación/PBI	3.22%	3.33%	3.50%	3.73%	3.44%	3.46%	3.39%	3.06%	2.63%	2.50%
Gasto real del sector educación/Gasto Gobierno Central	18.83%	18.04%	18.52%	18.57%	18.18%	17.51%	16.85%	13.65%	11.62%	12.27%
Gasto de educación/Gasto social	71.29%	73.19%	73.11%	76.75%	76.09%	75.42%	71.64%	71.85%	66.45%	64.42%
Gasto corriente en educación/Gasto en educación(**)	96.96%	96.29%	97.34%	95.08%	93.49%	93.47%	94.91%	96.00%	92.95%	94.17%
Gasto de capital en educación/Gasto en educación(***)	3.04%	3.71%	2.66%	4.92%	6.51%	3.44%	5.09%	4.00%	7.05%	5.83%

(continúa)

(continuación)

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Salud										
Gasto real del sector salud ^v	68.90	68.20	75.68	73.95	78.13	88.96	101.00	82.61	94.54	100.00
Gasto real del sector salud/PBI	0.95%	0.90%	0.96%	0.86%	0.85%	0.93%	1.08%	0.89%	1.01%	0.98%
Gasto real del sector salud/Gasto Gobierno Central	5.54%	4.88%	5.10%	4.30%	4.47%	4.73%	5.35%	3.98%	4.47%	4.79%
Gasto del sector salud/Gasto social	20.98%	19.78%	20.13%	17.75%	18.71%	20.37%	22.76%	20.95%	25.53%	25.15%
Gasto corriente en salud/Gasto en salud(**)	93.64%	92.81%	90.42%	91.92%	93.86%	79.24%	80.96%	85.13%	90.05%	86.38%
Gasto de capital del sector salud/Gasto en salud(****)	6.36%	7.19%	9.58%	8.08%	6.14%	20.76%	19.04%	14.87%	9.95%	13.62%
Vivienda										
Gasto real del sector vivienda ^v	59.27	51.38	56.18	49.52	46.16	37.92	55.45	65.38	69.52	100.00
Gasto real del sector vivienda/PBI	0.32%	0.26%	0.28%	0.22%	0.19%	0.15%	0.23%	0.27%	0.29%	0.38%
Gasto real del sector vivienda/Gasto Gobierno Central	1.85%	1.43%	1.47%	1.12%	1.03%	0.78%	1.14%	1.23%	1.28%	1.86%
Gasto del sector vivienda/Gasto social	7.02%	5.80%	5.81%	4.62%	4.30%	3.38%	4.86%	6.45%	7.30%	9.78%
Gasto corriente del sector vivienda/Gasto en vivienda(**)	61.98%	64.28%	60.37%	50.48%	44.58%	38.64%	46.94%	73.72%	77.17%	52.83%
Gasto de capital en vivienda/Gasto en vivienda(****)	38.02%	35.72%	39.63%	49.52%	55.42%	61.36%	53.06%	26.28%	22.83%	47.17%
Trabajo										
Gasto real del sector trabajo ^v	90.76	165.24	137.52	142.39	146.65	142.55	126.38	114.22	103.19	100.00
Gasto en trabajo/Gasto Gobierno Central	0.19%	0.30%	0.24%	0.21%	0.22%	0.19%	0.17%	0.14%	0.13%	0.12%
Gasto en trabajo/Gasto social	0.71%	1.23%	0.94%	0.88%	0.90%	0.84%	0.73%	0.74%	0.72%	0.65%

(continúa)

(continuación)

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Indicadores del gasto social total												
Gasto social real ^{1/} (*)	127.60	127.25	112.28	98.70	102.96	101.36	128.08	98.14	76.17	54.64	35.62	26.76
Gasto social/PBI	4.61%	4.50%	3.90%	3.99%	3.93%	3.73%	4.44%	3.20%	2.85%	3.06%	2.27%	1.78%
Gasto social per cápita ^{2/}	124.44	121.13	104.38	89.66	91.44	88.05	108.87	81.67	62.08	43.63	27.88	20.51
Gasto social/Gasto Gobierno Central	20.05%	21.08%	19.23%	16.92%	16.77%	16.67%	21.65%	18.04%	20.67%	21.57%	15.92%	15.00%
Indicadores sectoriales												
Educación												
Gasto real del sector educación ^{1/}	130.54	139.27	124.45	109.21	113.06	111.21	150.23	106.55	87.88	64.57	41.63	30.47
Gasto real del sector educación/PBI	3.04%	3.18%	2.79%	2.85%	2.78%	2.64%	3.35%	2.24%	2.12%	2.33%	1.71%	1.31%
Gasto real del sector educación/Gasto Gobierno Central	13.21%	14.86%	13.73%	12.06%	11.87%	11.78%	16.36%	12.62%	15.36%	16.42%	11.99%	11.00%
Gasto de educación/Gasto social	65.90%	70.51%	71.40%	71.28%	70.74%	70.68%	75.56%	69.94%	74.32%	76.13%	75.29%	0.00%
Gasto corriente en educación/Gasto en educación(**)	96.41%	92.85%	91.02%	95.40%	95.65%	93.91%	86.59%	97.02%	96.10%	96.14%	97.70%	96.12%
Gasto de capital en educación/Gasto en educación(***)	3.59%	7.15%	8.98%	4.60%	4.35%	6.09%	13.41%	2.98%	3.90%	3.86%	2.30%	3.87%
Salud												
Gasto real del sector salud ^{1/}	120.43	123.09	101.08	99.68	105.02	105.98	110.72	103.15	71.22	44.76	32.78	28.38
Gasto real del sector salud/PBI	1.09%	1.10%	0.88%	1.01%	1.01%	0.98%	0.97%	0.84%	0.67%	0.63%	0.53%	0.47%
Gasto real del sector salud/Gasto Gobierno Central	4.76%	5.13%	4.35%	4.30%	4.30%	4.38%	4.71%	4.77%	4.86%	4.45%	3.68%	4.00%
Gasto del sector salud/Gasto social	23.74%	24.33%	22.64%	25.40%	25.65%	26.30%	21.74%	26.44%	23.52%	20.60%	23.14%	0.00%
Gasto corriente en salud/Gasto en salud(**)	88.82%	86.90%	90.52%	82.69%	88.49%	83.99%	79.41%	80.73%	90.14%	94.39%	96.90%	3.17%
Gasto de capital del sector salud/Gasto en salud(***)	11.18%	13.10%	9.48%	17.31%	11.51%	16.01%	20.59%	19.27%	9.86%	5.61%	3.10%	96.83%

(continúa)

(continuación)

Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Vivienda												
Gasto real del sector vivienda ^v	127.08	59.07	59.64	25.69	27.26	25.96	28.56	24.62	11.44	13.94	4.28	n.d.
Gasto real del sector vivienda/PBI	0.45%	0.20%	0.20%	0.10%	0.10%	0.09%	0.10%	0.08%	0.04%	0.08%	0.03%	n.d.
Gasto real del sector vivienda/Gasto Gobierno Central	1.95%	0.96%	1.00%	0.43%	0.43%	0.42%	0.51%	0.65%	0.44%	0.61%	0.23%	n.d.
Gasto del sector vivienda/Gasto social	9.74%	4.54%	5.20%	2.55%	2.59%	2.51%	2.18%	2.45%	1.47%	2.49%	1.17%	n.d.
Gasto corriente del sector vivienda/Gasto en vivienda(**)	73.13%	63.30%	63.91%	51.82%	69.20%	82.70%	80.66%	76.90%	67.97%	70.37%	58.52%	n.d.
Gasto de capital en vivienda/Gasto en vivienda(***)	26.87%	36.70%	36.09%	48.18%	30.80%	17.30%	19.34%	23.10%	32.03%	29.63%	41.43%	n.d.
Trabajo												
Gasto real del sector trabajo ^v	121.93	122.95	131.70	117.75	161.15	80.65	101.42	177.21	81.70	65.80	3485.17	n.d.
Gasto en trabajo/Gasto Gobierno Central	0.12%	0.13%	0.15%	0.13%	0.17%	0.09%	0.12%	0.31%	0.21%	0.19%	0.78%	n.d.
Gasto en trabajo/Gasto Social	0.62%	0.62%	0.76%	0.77%	1.01%	0.51%	0.51%	1.17%	0.69%	0.78%	0.39%	n.d.

Notas:

1/ Índice 1979 = 100.

2/ Gasto social real por cada 1,000 habitantes. Índice 1979 = 100.

(*) Para 1991, sólo comprende el gasto en educación y salud.

(**) Para 1991, los gastos corrientes se han obtenido por la diferencia del gasto total menos la formación bruta de capital.

(***) Para 1991, el gasto de capital sólo comprende la formación bruta de capital.

n.d. No disponible.

Fuente: BCRP, *Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero. Información Preliminar de la Subgerencia del Sector Público y la Memoria 1991*
INEI, *Compendio Estadístico del Perú, 1991-1992*.

Elaboración propia.

Respecto a la Iglesia- Católica se calcula que sumando los aportes que percibe de familias caritativas, de otras entidades confesionales y de la cooperación internacional, el movimiento de recursos alcanzaría los 20 millones de dólares. Finalmente, vale la pena mencionar la participación del sector privado en el gasto social el cual se estima, basándose en cálculos de las donaciones en bienes que suelen recibir entidades filantrópicas y de caridad, que estaría alcanzando los 5 millones de dólares⁵⁸. Estas cifras, sin embargo, deben ser tomadas con cautela puesto que el monto y la naturaleza de los recursos que se movilizan a través de las actividades caritativas y filantrópicas aguardan todavía investigaciones menos tentativas⁵⁹.

Volvamos al comportamiento estatal. Si bien el gasto social real mantuvo como promedio una participación por encima del 4 por ciento del PBI a lo largo de la década del setenta, a partir de los años ochenta ha venido experimentando una tendencia a la caída, como parte de un cuadro global de contracción de los ingresos fiscales. En segundo lugar, en 1991 la participación del gasto social (como suma del gasto en educación y salud) en el PBI cayó al 1.8 por ciento, el nivel más modesto alcanzado en las últimas dos décadas. Finalmente, mientras que el gasto social per cápita había sido en 1970 de 156 dólares y alcanzado en 1980 los 184 dólares, en 1991 se había desplomado a niveles cercanos a los 30 dólares anuales⁶⁰.

Los indicadores del gasto social sectorial no hacen sino confirmar la evolución y las tendencias del gasto público global arriba indicadas. Así, por ejemplo, el gasto real en educación representaba, en 1991, cerca de una cuarta parte del realizado en 1980 y una quinto parte del ejecutado en 1986. Del mismo modo, su participación en el PBI había descendido al 1.3 por ciento, es decir, a menos de la mitad de lo que había alcanzado una década antes. Un panorama similar se observa al dirigir la atención sobre el comportamiento de la participación del sector salud en los gastos del

58. Ministerio de la Presidencia, *Ibid.*

62. El BCRP se encuentra modificando la metodología de cálculo del gasto del gobierno central, razón por la cual no se han publicado aún cifras oficiales.

Gráfico No. 1
GASTO SOCIAL REAL

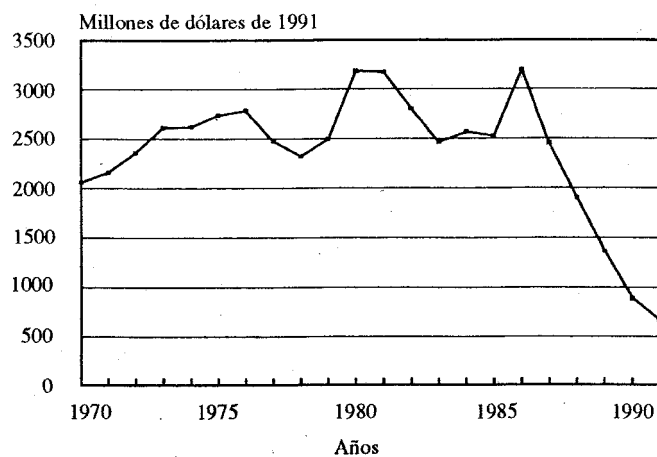
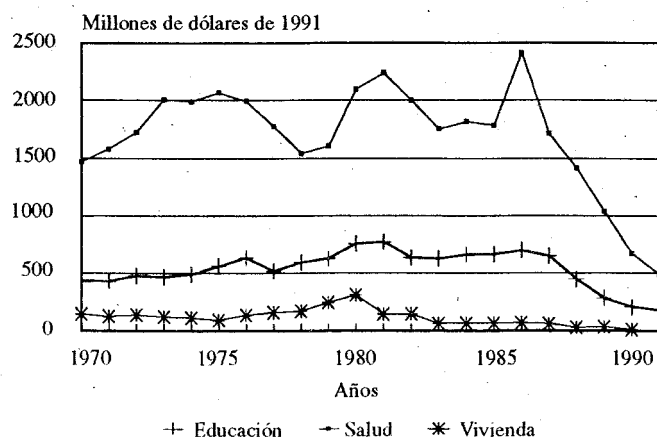


Gráfico No. 2
GASTO SOCIAL SECTORIAL



gobierno central: mientras que en 1981 llegaron al 5.1 por ciento, en 1990 habían descendido al 3.7 por ciento⁶¹.

Si incluimos los proyectos que financia el FONCODES, de 1991 en adelante, se observa igualmente que la magnitud de la inversión social no ha logrado alcanzar los niveles de las décadas del setenta y ochenta. En 1991, el porcentaje del gasto social sobre el PBI es de 2.2 por ciento, es decir, prácticamente no hay variación con respecto a 1990. En 1992 se advierte una ligera alza (2.6%) que parece mantenerse en los años siguientes. Desafortunadamente, no se cuenta con cifras oficiales publicadas por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) para los años 1992-1993⁶². Ahora bien, según estimaciones de Cuánto S.A., el porcentaje de gasto social sobre el PBI en 1993, fue de 2.7 por ciento, mientras que para 1994 se ha proyectado que dicha cifra llegue al 3.8 por ciento.

Ciertamente, los problemas de la educación y de la salud en el Perú no se reducen a la contracción del gasto público, es decir, a órdenes de magnitud que cuantifiquen el grado de desinversión social que ha venido experimentando el país. De hecho, en la agenda de prioridades gubernamentales ambos sectores han ocupado una posición subordinada, lo cual explica las marchas y contramarchas que han dejado a sus respectivas políticas sectoriales prácticamente a la deriva.

En el caso de la educación, por ejemplo, la construcción y equipamiento de colegios y la rehabilitación de la vieja infraestructura, si bien son acciones necesarias, no agotan la complejidad e importancia que tiene para el país la elaboración de un proyecto educativo nacional⁶³. El debate público ha puesto en evidencia que un proyecto de esa naturaleza debería contemplar, entre otros aspectos, i) elementos vinculados a la descentralización del sistema educativo

61. Portocarrero S., Felipe y Mario Aguirre, "El gasto público en salud", en Urrunaga, Roberto y Juan Julio Wicht (Eds.), *Informe de coyuntura. Segundo semestre de 1992: evolución de la economía peruana*, Lima: CIUP, abril 1993, pp. 78-102. .

62. El BCRP se encuentra modificando la metodología de cálculo del gasto del gobierno central, razón por la cual no se han publicado aún cifras oficiales.

63. Reflexiones particularmente sugerentes para un proyecto de largo plazo pueden encontrarse en Portocarrero, Gonzalo y Patricia Oliart, *El Perú desde la escuela*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1988; y Ansión, Juan y otros, *La escuela en tiempos de guerra- Una mirada a la educación desde la crisis y la violencia*, Lima: CEAPAZ, IPF.DEHP y TARF.A. 1992.

y al reforzamiento de la autonomía y capacidad gerencial de los programas y centros escolares; ii) el replanteamiento de las políticas y metodologías destinadas a la capacitación y formación de docentes; y, estrechamente asociado a lo anterior, iii) la ejecución de una política salarial que no sólo permita la recuperación de la deteriorada capacidad adquisitiva de los docentes, sino que genere incentivos y dignifique la crucial función social que cumple el magisterio.

Una vez que se hayan logrado avances significativos en estas áreas, las reformas que se requieren en el currículo escolar vigente, en el marco jurídico que regula la actividad privada del sector, en la definición de atribuciones que podrán tener los gobiernos locales y en otros terrenos del sistema educativo peruano, tendrán mayores posibilidades de éxito⁶⁴.

Algo similar puede decirse en relación al sector salud, probablemente el área más desatendida de las políticas sociales en el país y una de las menos eficientes y equitativas en la distribución de sus recursos en América Latina. No obstante que diversos organismos internacionales han venido promoviendo un significativo cambio de orientación respecto a cómo desarrollar la salud y no simplemente a cómo evitar las enfermedades a través de intervenciones y programas focalizados, la "brecha sanitaria" en el país ha ido en aumento⁶⁵. La idea según la cual se debe transitar de una medicina curativa cara a una medicina preventiva más barata, ha ido ganando consenso desde fines de la década de los setenta en que comenzó a ponerse en práctica la estrategia de la atención primaria a la salud. En años recientes, sin embargo, el sector viene enfrentando una crisis de redefinición institucional en un contexto de liberalización económica en el cual tanto el Estado como los agentes privados prestadores de servicios vienen replanteando sus tradicionales funciones⁶⁶.

64. Uno de los analistas más sistemáticos de la "coyuntura educativa" peruana es León Trahtemberg, quien ha reunido sus conferencias y artículos periodísticos en dos volúmenes: *Educación peruana: entre la economía, la política y la educación*, Lima: IPAE, 1993; y, *Educación peruana: un drama en ocho actos*, Lima: IPAE, 1993.

65. Sobre las nuevas orientaciones mundiales en materia de salud, puede consultarse del Banco Mundial, *Invertir en salud. Indicadores del desarrollo mundial*, Washington D.G.: 1993.

66. Una muestra de estos cambios es la creación del sistema previsional privado que ha dado lugar, siguiendo el ejemplo chileno, a la creación de las llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones que funcionan bajo un criterio de capitalización individual a diferencia del antiguo sistema a cargo del Instituto Peruano de Seguridad Social.

Escapa a los objetivos de este breve recuento profundizar en un sector respecto del cual los distintos diagnósticos coinciden en que requiere de una reforma integral. Bástenos decir aquí, en términos generales, que los problemas de financiamiento y gestión de los servicios de salud representan dos de las áreas sobre las cuales habrá que realizar mayores estudios. ¿Cómo movilizar fondos suficientes para financiar la atención de salud? ¿Cómo distribuir los fondos para lograr los mayores beneficios al menor costo posible? ¿Qué tipo de descentralización es la más adecuada para lograr una mejora sustancial en el manejo de los servicios de salud que recibe la población? Éstas son, entre otras, algunas de las cuestiones que la reforma del sector tendrá que enfrentar⁶⁷.

En lo que concierne a la política de construcción de viviendas y a los programas de empleo temporal que existían en la década pasada, el cuadro anterior no difiere sustancialmente. Dentro del esquema de prioridades de la política económica actual, ambos son rubros cuya importancia ha declinado en forma tan considerable que las partidas presupuestales que sostenían su débil presencia en el gasto público social simplemente han dejado de existir⁶⁸. Los argumentos oficiales sobre este punto sostienen que, por el contrario, antiguas contribuciones que los trabajadores hacían a través del FONAVI y que eran destinadas a la construcción de viviendas para los sectores medios, se han convertido en recursos que ahora son canalizados para la inversión en infraestructura urbana en las zonas más deprimidas de las ciudades.

Por otro lado, se espera que la banca comercial movilice mayores recursos hacia el sector aprovechando el nuevo sistema de letras hipotecarias implantado, el cual haría posible un financiamiento de largo plazo. Desde un punto de vista más cualitativo, el derrumbe del gasto público social ha significado también la pérdida de capacidades institucionales de las diversas entidades gubernamentales. El proceso de desburocratización ha traído consigo una pérdida de calificados cuadros profesionales quienes, desmotivados por la desatención fiscal en materia de sueldos, han abandonado los organismos gubernamentales produciendo un drenaje de recursos humanos cuyas

67. Véase Yglesias, Arturo, *Innovaciones financieras y organizaciones de la atención de la salud en el Perú*, texto mecanografiado, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993; asimismo, Petrera, Margarita, *Financiamiento y equidad en la reforma sectorial de salud*, ponencia presentada en el Foro Nacional "Sistema Privado de Servicios de Salud", Lima: 1993.

68. Riofrio, Gustavo, *op. cit.*

funciones no han podido ser compensadas por una administración pública más eficiente. En particular, han sido los ministerios sociales los que han visto afectados sus procesos de toma de decisiones de política sectorial debido al desmantelamiento, entre otras, de las unidades encargadas de producir información⁶⁹.

Como se indicó anteriormente, uno de los puntos más débiles del gobierno del presidente Fujimori ha sido el deficiente manejo de las políticas sociales. Hasta fines de 1992, poco se hizo en la práctica para convertir el discurso oficial en acciones concretas. La falta de continuidad en la gestión pública, la imposibilidad de consolidar una memoria institucional mínima y la subsidiariedad otorgada a los programas sociales en las prioridades gubernamentales, fueron las características más saltantes de toda esta etapa previa.

Los resultados pronto adquirieron un crudo dramatismo. En efecto, la desatención estatal frente a la necesidad de ejecutar un programa de emergencia social orgánico, asociado a carencias estructurales en los servicios públicos (agua, desagüe y alcantarillado), se tradujo, a principios de 1991, en la temible epidemia del cólera que cobró varios miles de víctimas⁷⁰.

Ha sido recién a partir de 1993, como veremos de inmediato en forma más extensa, que el FONCODÉS ha adquirido un mayor dinamismo así como también considerables recursos aportados por el Tesoro Público y la cooperación internacional. A partir de 1994, el discurso sobre la pobreza ha encontrado su expresión programática en la denominada política de "estabilización social", término poco afortunado que revela, sin embargo, una señal clara de la nueva orientación del gobierno en esta materia. La cercanía de las elecciones de 1995 y la pugna política por la presidencia hacen fácilmente previsible la acentuación de este tipo de discurso.

69. Padilla, Alberto y Diana Li, *Estadísticas sobre la niñez en los organismos gubernamentales del Perú*, texto mecanografiado, Lima: INEI, UNICEF, enero 1992. Recientemente, el Ministerio de Salud, a través de su Oficina de Estadística e Infonnática, y UNICEF, han publicado el *Mapa de salud del Perú*, el cual, gracias al auspicio de UNICEF y el apoyo de AID y OPS, servirá de marco de referencia para los futuros desarrollos en materia de información de salud.

70. Reyna, Carlos y Antonio Zapata, *Crónica sobre el cólera en el Perú*, Lima: DESCO, 1991.

2.5 FONCODES y la respuesta estatal frente a la pobreza

La respuesta oficial para enfrentar los problemas sociales se ha centrado en las denominadas políticas de alivio a la pobreza. Es cierto, como lo sostienen algunos autores, que la política social **debería** ser conceptualizada de una manera mucho más comprehensiva, involucrando en su análisis aspectos referidos a población, empleo, consumo y acumulación, salud-nutrición, el hogar y su medio, familia, uso del tiempo, seguridad social, justicia, protección del consumidor, etc.⁷¹ Sin embargo, no sólo el accionar del gobierno tiene una naturaleza básicamente asistencialista de corto plazo; existe, además, una notoria resistencia, entre los técnicos que formulan la política económica, a integrar en sus diseños de política el componente social.

Desde esta perspectiva, merecen especial atención las funciones que realiza el FONCODES⁷² no sólo por la magnitud de la inversión que concentra (más del 50 por ciento del gasto social del gobierno para 1993), sino también porque es identificado como el brazo ejecutor de la política social de la administración actual.

No cabe duda que su creación responde a la tendencia que en todo América Latina se viene observando en torno al hecho de pasar de políticas sociales universalistas a la política de focalización de los fondos compensatorios, los cuales han surgido como una respuesta a los programas de estabilización económica y a los procesos de reestructuración del Estado vigentes en casi todos los países de la región⁷³. De ahí que al examinar su estructura interna y funcionamiento sea más fácil reconstruir cómo se configura la demanda de conocimiento en materia de política social.

Como se había dicho anteriormente, luego de sucesivos e infructuosos intentos, en agosto de 1991, se creó el FONCODES como resultado, principal aunque no exclusivamente, de las presiones y condicionalidades de los organismos financieros internacionales que acompañaron el proceso de reinserción y ajuste económico del país. Se constituyó como un agente financiador encargado de canalizar recursos del Tesoro Público y de organismos internacionales -Banco

71. Abugattas, Javier, *La política social en 1994*, ponencia presentada al VIII Foro Económico "Cómo atacar la pobreza", Lima: Fundación Friedrich Ebert, diciembre 1993.

72. Toda la información referente al FONCODES se obtuvo del documento elaborado por el MEF y el FONCODES, *op. cit.*, y a partir de entrevistas personales con funcionarios del Fondo.

73. Dos Santos, Mario, "Las políticas sociales en el ajuste socio-política", en *Pobreza urbana y desarrollo*, Buenos Aires: FICONG, Año 2, No. 4, abril 1993, pp. 7-14.

Mundial, principalmente- a proyectos de inversión social⁷⁴. La idea que inspiraba su puesta en marcha era que complementara temporalmente la acción de los ministerios sociales, dado que el propio Estado consideraba que estos últimos carecían de la capacidad gerencial necesaria para atender las apremiantes demandas sociales que había producido el programa de ajuste. Por eso fue creado como un organismo de carácter transitorio que funcionaría direccionando recursos hacia pequeños proyectos de inversión social, a partir de un enfoque de *demand driven*, esto es, en función a los perfiles de proyectos que presentaba la propia comunidad organizada, concebida, en términos burocráticos, como núcleos ejecutores⁷⁵.

Por su parte, las funciones del FONCODES consisten en focalizar y promover, seleccionar y evaluar, aprobar o rechazar, desembolsar y supervisar⁷⁶. La fase de focalización busca determinar metas para la asignación de recursos en función de los indicadores de pobreza disponibles. Como veremos más adelante, existe un replanteamiento en curso acerca del tipo de índice más conveniente para lograr una correcta identificación de los estratos más pobres de la población. La promoción, argumentan los funcionarios de la institución, es una forma de direccionar o "capacitar" la demanda mediante visitas en las cuales se explica a los beneficiarios la mecánica de funcionamiento del FONCODES y los criterios de elegibilidad de los proyectos, así como también los trámites y los compromisos que se adquieren para obtener apoyo económico.

Una vez que el núcleo ejecutor ha sido constituido⁷⁷, éste o en su defecto el representante designado por los beneficiarios, conocido también como institución intermedia, debe presentar un perfil del proyecto que desea

74. En realidad, FONCODES ha venido trabajando con fondos del Tesoro Público prácticamente en su totalidad. Es recién a partir de 1993 que cuenta con un masivo financiamiento externo.

75. Según cifras de la propia institución, el 77 por ciento de los proyectos financiados han sido inferiores a US\$ 30,000. Desde el inicio de sus operaciones hasta el 28 de setiembre de 1993, FONCODES ha evaluado más de 12,525 proyectos de los 16,777 presentados por la población por un monto superior a los S/. 1,228.77 millones (aproximadamente 765.46 millones de dólares).

76. Aquí resumimos información presentada en la *Memoria 1992* del FONCODES, así como también diversas referencias recogidas en entrevistas a funcionarios de la institución.

77. "La formación de un 'núcleo ejecutor' responde a la inquietud del FONCODES a promover la participación democrática de la población en la gestión de su desarrollo y de facilitar, a través de ello, la conformación de un tejido institucional que cree las condiciones para el crecimiento autónomo y sostenido de los individuos y grupos del sector pobre de la sociedad", FONCODES, *Ibid.*, p. 10.

ejecutar. Este expediente técnico se somete a la selección y a la evaluación correspondientes por parte de la Gerencia de Programas y Proyectos. Los criterios para la elección de un determinado proyecto están vinculados, entre otros aspectos, con el tipo de beneficiarios, el efecto reactivador esperado, la brevedad de la ejecución y la importancia relativa del componente mano de obra en la estructura de costos de la propuesta. Una vez que se aprueba un proyecto, se firma el contrato de financiamiento entre las partes, es decir, entre FONCODES, el núcleo ejecutor y un inspector nombrado por este último. El paso siguiente es la realización del primer desembolso por parte de la Gerencia de Operaciones. Luego, la Gerencia de Control y Seguimiento asume la responsabilidad de supervisar la obra. En lo que respecta a la evaluación, los propios funcionarios del FONCODES reconocen que la revisión en gabinete ha tenido un mayor peso que la visita de campo, la cual, cuando ha sido realizada, no ha tenido un marco conceptual de referencia efectivo para obtener resultados confiables. En teoría, el proceso de evaluación debía implicar el examen de la legitimidad e idoneidad del núcleo ejecutor, el impacto social producido, la calidad de la obra, la eficiencia de costos, la rentabilidad de la inversión y la permanencia de la obra. En la práctica, sin embargo, el FONCODES no ha sido capaz de hacer operativos estos criterios.

Las principales líneas de acción han sido clasificadas en cuatro rubros: asistencia social, infraestructura social, infraestructura económica y apoyo general a la producción. La línea de asistencia social comprende la provisión de bienes o servicios a la población necesitada en las áreas de salud, nutrición y educación. En cuanto a infraestructura social, se financia la construcción de obras civiles relacionadas con actividades de saneamiento, salud, nutrición y educación.

Durante una primera etapa de preparación y experimentación, comprendida entre agosto 1991 y junio de 1992, predominaron una inicial carencia de recursos y, posteriormente, una visible dificultad gerencial para ejecutar el gasto. La creación del FONCODES despertó un gran interés en la población; sin embargo, la precariedad organizativa de entonces, la carencia inicial de recursos y la falta de sincronización entre el ritmo de iniciativas y solicitudes

de la población y la tramitación de expedientes y administración de recursos, generaron considerables atrasos en la ejecución del gasto⁷⁸.

A partir de julio de 1992, comienza una segunda etapa caracterizada por una nueva administración, que se propuso inyectar una dinámica empresarial. Para ello se encargó la dirección a un empresario privado cuyo principal objetivo fue superar la aversión al gasto de la que había adolecido la administración anterior, concentrando su preocupación más en los resultados que en los procedimientos. De acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios del FONCODES, la lentitud y el burocratismo de la administración anterior había obedecido, fundamentalmente, al viejo temor a la sanción que caracteriza el proceso de toma de decisiones en el sector público. Si bien en esta etapa se logró incrementar el ritmo de gasto, subsistieron otras limitaciones relacionadas con la selección de proyectos, el ritmo de aprobación, focalización, evaluación, centralización y, sobre todo, con la planificación.

A fines de diciembre de 1992, la evolución y el cambio de orientación del FONCODES se aceleran gracias a una nueva gerencia pero, sobre todo, a las crecientes presiones de los organismos financieros internacionales. Asimismo, se consiguió que el Fondo se convirtiera en un ente autónomo cuyas actividades serían reportadas directamente a la Presidencia de la República, con lo cual se desvinculó del Ministerio de la Presidencia de quien anteriormente formaba parte. Este cambio, sin duda, era revelador del nuevo énfasis que los temas sociales estaban comenzando a adquirir en el discurso político oficial.

La evolución del gasto muestra un significativo incremento en 1993. Así, el monto desembolsado apenas en el primer trimestre de 1993 representó el 67 por ciento de lo efectivamente gastado en todo el año 1992. De otro lado, la composición del gasto muestra que en 1992 se privilegiaron las líneas de construcción y rehabilitación de aulas (15.8%), apoyo a microempresas (15.7%), pequeños sistemas de riego (11.4%) y agua y alcantarillado (10.1%).

78. Así, por ejemplo, a junio de 1992, de los S/. 334 millones demandados desde noviembre de 1991, sólo se ejecutaron S/. 17 millones; de las 3,441 solicitudes presentadas en el mismo período, únicamente se atendió el 13 por ciento. Asimismo, existió un acentuado centralismo, y una falta de seguimiento de proyectos que llegó a extremos como el hecho de desembolsar el 100 por ciento del financiamiento al inicio del proyecto o como que a junio de 1992 sólo se hubiera supervisado el 10 por ciento de lo ejecutado.

Mientras que en 1993 el conjunto de rubros más importantes estuvo compuesto por las líneas construcción y rehabilitación de aulas (30.3%), pequeños sistemas de riego (16.8%), agua y alcantarillado (16.5%). Cabe resaltar el escaso apoyo otorgado a rubros más directamente relacionados con la producción como electrificación rural, recuperación de andenes, fomento ganadero, forestación y reforestación, microempresas e insumos agropecuarios.

El consolidado de operaciones del Fondo indica que el monto desembolsado durante el período enero 1992-marzo 1993, se concentró en las líneas de inversión relacionadas con infraestructura social (56.74%) e infraestructura económica (28.86%). El patrón de gasto responde con cierta precisión al perfil de demanda mostrado por los proyectos presentados, excepto en el caso del rubro de generación de empleo que llegó a recibir un 8.26 por ciento del total de desembolsos frente a un 21.41 por ciento demandado. Asimismo, el porcentaje de aprobación de proyectos en el mismo lapso de tiempo ascendió a 32.4 por ciento.

Cuadro No. 5

OPERACIONES DE FONCODES: 1991-1994^{1/} (Miles de US\$)

Línea de inversión	1991		1992		1993		1994 ^{2/}	
	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto
Asistencia social	3	10,219	453	19,563	311	21,356	94	10,054
Infraestructura social	40	456	2,280	40,478	4,698	120,187	851	16,611
Infraestructura económica	9	431	500	39,440	1,056	51,060	85	5,615
Generación de empleo	0	0	13	10,505	27	11,682	3	2,101
Total	52	11,106	3,246	109,986	6,092	204,285	1,033	34,381

1/ Proyectos aprobados.

2/ A mayo de 1994.

Fuente: FONCODES.

El renovado dinamismo en la gestión se concentró en aspectos relacionados con la focalización, el mayor financiamiento de mejoras de los servicios existentes frente a la construcción de nueva infraestructura, la selección de proyectos, la supervisión y el incremento del ritmo de gasto. De hecho, con el fin de incrementar aun más el gasto, la nueva administración empezó por tratar de subsanar vacíos relacionados con la sistematización y agilización de las diferentes secuencias procesales de evaluación, ejecución y control de los proyectos presentados y aprobados⁷⁹. En cinco meses, de enero a mayo de 1993, el FONCODES gastó US\$ 125 millones, los que financiaron 7,100 proyectos. A mayo de 1993, el Fondo tenía recursos comprometidos por US\$ 240 millones.

En cuanto al financiamiento del FONCODES, para 1993 se presupuestó US\$ 431 millones para gasto público social, de los cuales US\$ 204.5 millones fueron asignados al Fondo. En junio de 1993, el gobierno peruano asistió a la reunión con la mesa de donantes del grupo de París, en la cual se presentó la **Estrategia de Alivio a la Pobreza** con el propósito de obtener donaciones o préstamos concesionales. En esa ocasión, el gobierno se comprometió a desembolsar US\$ 200 millones para el período 1994-95, mientras que solicitaba un financiamiento externo por US\$ 300 millones. Como resultado de dicha reunión, el Perú consiguió préstamos concesionales y donaciones por un monto de US\$ 930 millones de dólares, de los cuales US\$ 500 millones provienen de organismos multilaterales, US\$ 340 de gobiernos y US\$ 90 corresponden a instituciones internacionales como la Comunidad Económica Europea y la Corporación Andina de Fomento. Como se indicó líneas arriba, se estima que aproximadamente el 50 por ciento del total se destinará al FONCODES.

Si lo evaluamos como ejecutor de la política social del Estado, el FONCODES adolece de una serie de graves deficiencias. Primero, en palabras de sus propios directivos, no busca planificar lo que el Estado debe hacer sino simplemente

79. Para profundizar en aspectos referidos a la efectividad en la gestión, puede consultarse, Kliksberg, Bernardo, "Gerencia social: una revisión de situación" y "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en Kliksberg, Bernardo (Comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, Buenos Aires: PNUJ. CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 25-47 y 93-107. respectivamente. Véase también, Lahera, Eugenio (Ed.). *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago: CIEPLAN. FLACSO. FQR090. 1993 -

atender demandas urgentes en una coyuntura de crisis. De hecho, este organismo se enmarca en los modelos de compensación social en boga en la región, es decir, aquellos que se precian por su pragmatismo, eficiencia, celeridad y autonomía. Todos estos rasgos si bien son necesarios, no garantizan por sí mismos la corrección de la política social en el largo plazo puesto que no cuestionan el horizonte hacia el cual se están moviendo, sino que sencillamente lo asumen como dado.

PRESUPUESTO ESTIMADO DE FONCODES: 1992-1995
(Millones de US\$)

Fuente	1992	1993	1994	1995	1992-1995	(%)
Tesoro Público	86.3	204.9	80.0	80.0	451.2	44.1
Créditos	0.0	20.0	100.0	100.0	220.0	21.5
Recursos Extranjeros	0.7	10.0	150.0	150.0	310.7	30.5
Beneficiarios	0.0	0.0	20.0	20.0	40.0	3.9
Total	87.0	234.9	350.0	350.0	1,021.9	100.0

Fuente: FONCODES.

Segundo, la mecánica de trabajo del Fondo, según la cual la población organizada debe presentar proyectos para ser sujetos de aprobación y posterior financiamiento, presenta ventajas pero también dificultades. De hecho, las iniciativas por solucionar problemas sociales que responden únicamente a la presión de los demandantes, resultan incompletas y no necesariamente eficaces en la solución del origen de la pobreza. En lo que está avanzando el FONCODES es en la determinación de asignaciones presupuestales a nivel distrital que les sirva como herramienta en la asignación del gasto a realizar. Se ha optado por una metodología muy simple basada en la utilización de un indicador construido a partir de la tasa de mortalidad infantil existente en una provincia multiplicada por la

ponderación del número de habitantes que viven en zonas urbanas y rurales. Esta nueva forma de operar comenzará a funcionar a partir de 1994 y se argumenta que sus grandes virtudes son la simplicidad de la elaboración del índice y la transparencia que presenta como criterio de focalización. Más aún, se sostiene que pese a su sencillez los resultados que arroja no difieren sustancialmente de aquellos que utilizan índices contruidos con metodologías mucho más complicadas⁸⁰

Tercero, subsisten importantes problemas de gestión tales como el que la supervisión del FONCODES se limite sólo al aspecto físico y financiero de las obras que promueve, y no considere aspectos como la capacitación o el impacto productivo y social que ellas involucran. Asociado a esto último, durante los primeros años de operación, no se había logrado afinar la aplicación de los criterios de focalización utilizados para la asignación de recursos. En otros términos, a pesar de contar con un mapa de la distribución geográfica de la pobreza, al revisar las cifras de proyectos financiados se advertía que no existía necesariamente correspondencia entre focalización y gasto.

En efecto, Lima concentró el 15 por ciento de los proyectos aprobados, mientras que la región Inca representó sólo el 5.82 por ciento del total no obstante contar con dos de los departamentos más pobres del Perú (Apurímac y Cusco). De otro lado, las regiones del Amazonas y Ucayali apenas recibieron el 2.23 por ciento de los desembolsos entre enero de 1992 y mayo de 1993. Durante el mismo período, las 50 provincias más pobres del Perú⁸¹ sólo recibieron el 16.34 por ciento de los desembolsos, mientras que las 50 provincias más afectadas por la violencia accedieron al 31.23 por ciento del total de desembolsos⁸² (Ver Cuadro No. 7).

80. Véase, FONCODES, UNICEF e Instituto Cuánto, *El mapa de la inversión social. Pobreza y actuación de FONCODES a nivel departamental y provincial*, Lima: 1994.

81. En las últimas elecciones municipales se registró un total de 187 provincias.

82. Datos tomados de MEF y FONCODES, *op. cit.*

Cuadro No. 7

**ALCANCES DE LAS OPERACIONES DE FONCODES:
ENERO 1992 - MARZO 1993**

Líneas de trabajo	50 Provincias más afectadas por la violencia			50 Provincias más pobres		
	No. Proy.	Miles de US\$	(%)	No. Proy.	Miles de US\$	(%)
Asistencia social	295	3,366.4	6	98	1,177.1	4
Infraestructura social	1,369	34,028.0	62	860	17,088.3	60
Infraestructura económica	201	14,041.2	26	154	8,053.7	28
Generación de empleo	70	3,437.3	6	53	2,387.2	8
Total	1,935	54,872.8	100	1,165	28,706.2	100

Fuente: MEF y FONCODES, *op. cit.*

Afortunadamente, encontramos que se están haciendo importantes intentos por que la inversión social corresponda efectivamente a la distribución geográfica de la pobreza (Ver Cuadro No. 8)⁸³

Cuarto, además de los problemas operativos o de gestión, el FONCODES corre el riesgo de convertirse en la suma de pequeñas intervenciones puntuales, un archipiélago de obras sin unidad ni integración y sin una programación previa. Los efectos que pueda tener esta estrategia dispersa de alivio a la pobreza son difícilmente predecibles. En este punto cabe mencionar que en el proceso de evaluación *ex ante* de un proyecto, el Fondo centra su atención en el hecho de que se garantice la construcción de la infraestructura. Sin embargo, no logra cubrir aspectos relacionados con la autosostenibilidad como pueden ser el

83. Para una distribución departamental de la inversión social ver el Cuadro No. 6 del Anexo No. 1. Para una estratificación provincial y departamental de la pobreza ver el Cuadro No. 5 del Anexo No. 1.

impacto esperado del proyecto para el contexto local y regional, o el hecho de que se cuente con la organización social necesaria para dar continuidad a la obra. En materia de evaluación *ex post* el cuadro es bastante similar. No obstante, aparentemente, existe la decisión de crear una Oficina de Programación y Análisis cuyo objetivo sería realizar la evaluación del impacto socioeconómico de los proyectos ejecutados. De este modo, se estaría avanzando considerablemente en la creación de una memoria institucional activa y operante.

Cuadro No. 8

INVERSIÓN DE FONCODES EN LAS PROVINCIAS SEGÚN NIVELES DE VIDA™

Niveles de vida	No. de provincias	Estructura de la población (%)	Estructura de la inversión (%)	Inversión per cápita (En US\$)
Muy pobres	71	17.3	30.1	25
Pobres	67	26.6	36.6	20
Regular	32	14.2	12.3	12
Aceptable	18	41.9	20.9	7
Total	188	100.0	100.0	14

1/ Al 31 de octubre de 1993.

2/ Excluye la inversión multiprovincial, multidepartamental y multirregional.

Fuente: Tomado de FONCODES, UNICEF e Instituto Cuánto, *op. cit.*

Quinto, como ya se indicó anteriormente, se advierte una yuxtaposición de atribuciones que se deriva, en gran parte, de la falta de integración y comunicación entre las diferentes instancias gubernamentales. Por un lado, el Ministerio de la Presidencia con sus respectivos organismos y, por otro, la **Estrategia de Alivio a la Pobreza** liderada por el MEF, el FONCODES y el PRONAA, organismo este último que forma parte del MIPRE. La duplicación de funciones en el caso de la construcción y rehabilitación de infraestructura educativa, o la multiplicidad de iniciativas (UNICEF. Banco

Mundial, GTZ y FAO-ALADI) para combatir la desnutrición, son casos particularmente reveladores a este respecto⁸⁴. Otra señal de descoordinación se encuentra en el hecho de que el MIPRE emplea como referencia geográfica de la pobreza, el Mapa de Pobreza del BCRP de 1986, mientras que el FONCODES basaba su focalización en un mapa provincial trabajado por INP y el PNUD y, recientemente, en un mapa distrital calculado por el Taller de Políticas y Desarrollo Social basado en cifras de 1981, 1987 y 1991. Como se indicó líneas arriba, para lograr una adecuada focalización del gasto se utilizará, a partir de 1994, un índice de pobreza construido a partir de la tasa de mortalidad infantil a nivel provincial.

Finalmente, el FONCODES necesita sintonizar mejor, es decir, con mayor flexibilidad e imaginación, a sus potenciales beneficiarios. En concreto, el caso de los desplazados por la violencia constituye una enorme omisión ya no sólo de este organismo gubernamental sino de la política social de esta administración. En cualquier caso, FONCODES podría proporcionar recursos para el estudio y puesta en práctica de algunos programas de retorno de los desplazados a los lugares de origen de donde fueron expulsados, así como también la ejecución de programas de capacitación laboral y otros para aquellos desplazados que han optado por una inserción definitiva en los lugares de recepción. No obstante la experiencia y el conocimiento de esta problemática por parte de las ONG's, la Iglesia y los municipios, que podría ser perfectamente aprovechada, no se han implementado programas especiales en ninguna zona del país. La discriminación social, la marginalidad económica, el grado de subalimentación, la precariedad de su salud y organización familiar, las limitaciones físicas de sus viviendas y la profunda inseguridad personal de los desplazados los convierten, probablemente, en el segmento más pobre entre los pobres de la sociedad peruana. De ahí que la inacción en este terreno resulte sorprendente⁸⁵.

84. Huamán, Josefina, *op. cit.*

85. Un excelente diagnóstico sobre este tema puede encontrarse en Coral, Isabel, *Desplazamiento por violencia política en el Perú 1980-1992*, texto mecanografiado, Lima: CEPRODEP, 1993, También véase. Comisión Andina de Juristas, *Aproximaciones a la situación de los desplazados en el Perú*, borrador de investigación, Lima: marzo 1993.

3. Portafolio de investigaciones estratégicas

No es nuestra intención realizar un inventario exhaustivo de temas de investigación, ni resumir el contenido de cada uno de los documentos que inspiran, en parte, las propuestas que a continuación presentamos. Su consulta es obligada para quienes deseen profundizar en un tópico específico⁸⁶. Quisiéramos, más bien, establecer algunas pistas para realizar estudios estratégicos que por su naturaleza atraviesan simultáneamente varios sectores y temas vinculados a las políticas sociales⁸⁷.

Aunque parezca paradójico, dadas las urgencias de la región, las políticas sociales han sido un tema insuficientemente explorado no sólo en las ciencias sociales peruanas sino también latinoamericanas. La concepción que se tenía del desarrollo social en las décadas de los setenta y ochenta, asumía la existencia de un Estado con funciones sociales mucho más amplias y universales que las actualmente vigentes. La década del noventa ha presenciado, no sólo en América Latina sino en todo el mundo, el colapso de un tipo de Estado omnipotente, grande y consolidado, con fronteras definidas, que surgió en Europa en el siglo XVIII y que se extendió en todo el mundo como el gran paradigma después de la Segunda Guerra Mundial⁸⁸.

En América Latina, el papel disolvente de las viejas estructuras estatales no ha provenido de los pequeños nacionalismos desintegradores como ha ocurrido en Rusia y en regiones de Europa Oriental, sino más bien de una indetenible crisis económica que arrastró consigo las políticas intervencionistas que habían caracterizado el accionar de los gobiernos durante las décadas previas. El

86. Esta sección se propone recoger y expandir algunas de las ideas más importantes planteadas en los informes preparados por especialistas en educación, nutrición, gobiernos locales, justicia, empleo, vivienda, salud y seguridad social. Cada uno de los autores presentó sus informes en talleres de discusión en los cuales participaron destacados profesionales de diversas disciplinas que contribuyeron en forma significativa, con sus intervenciones, a mejorar el contenido de los documentos originales.

87. Varios de los temas aquí sugeridos recogen elementos de una propuesta de investigación preparada por Wicht, Juan Julio, Felipe Portocarrero S. y Alejandro Bardales, *Indicadores para la gestión y evaluación del impacto socioeconómico de las políticas sociales*, Lima: CIUP, agosto 1993.

88. Tilly, Charles, "Prisioneros del Estado", en *Revista internacional de Ciencias Sociales* 133. *La sociología histórica. Debate sobre sus métodos*, setiembre 1992, pp. 351-366.

descrédito de estos últimos y el avance de las ideas liberales han provocado profundos procesos de reestructuración estatal, uno de cuyos efectos más visibles ha sido el recorte de recursos antes destinados a programas sociales.

Frente a estos cambios, las ciencias sociales han tenido dificultad para entender que su contribución debía consistir, entre otras cosas, en diseñar una visión integrada y multisectorial del nuevo tipo de intervenciones focalizadas que se ha puesto en boga en la región. La lógica sectorial y segmentada que prevalece en la toma de decisiones en materia de políticas sociales, convierte en urgente una acción que apunte a fortalecer la articulación interinstitucional. Pero también es necesaria una reflexión más elaborada del carácter sistémico que estas políticas tienen desde un punto de vista conceptual y práctico.

3.1 Desarrollo económico y políticas sociales

En el Perú, al igual que lo que está ocurriendo en otros países de la región, se percibe un desplazamiento de la discusión pública de los aspectos exclusivamente económicos hacia los problemas sociales, aun cuando gran parte de este cambio deba ser atribuido a la influencia de los organismos internacionales que canalizan la ayuda externa a nuestro país. Sobre este último punto es necesario realizar una breve digresión que nos permita ubicar en perspectiva histórica el problema.

Un examen de las principales tendencias que han marcado, en América Latina, el desarrollo de las políticas sociales desde la postguerra hasta la actualidad, permite afirmar que su evolución ha sido un proceso complejo y no siempre lineal⁸⁹. Las políticas practicadas por los diferentes gobiernos en la región han pasado de considerar la "cuestión social" como un fenómeno de connotaciones subversivas, tal como era entendido en la década de los años veinte, a las concepciones presentes de acuerdo con las cuales las políticas sociales son, cada vez más, entendidas como parte esencial y no meramente residual y accesorio del desarrollo económico. En las primeras décadas de este siglo, con un aparato estatal poco diferenciado y, por tanto, carente de los brazos

89. Aquí extraemos las principales ideas del artículo de Cardoso, •Hernando H., "Las políticas sociales en la década de los años ochenta: ¿nuevas opciones?", en *Trimestre Económico*, Vol. L (1), No. 197, México, enero-marzo 1981, pp. 169-188.

institucionales adecuados para planear y ejecutar políticas sociales, el tema era abordado por la sociedad civil en términos más bien asistenciales. Los valores sociales de caridad y solidaridad provenían del mundo religioso y de acciones cívicas y filantrópicas promovidas por algunos sectores de la élite.

Sólo después de la II Guerra Mundial, cuando la industrialización sustitutiva de importaciones se hace presente con desigual intensidad en los países latinoamericanos, ambos temas, el del desarrollo económico y el de las políticas sociales, comienzan a conectarse. Los años cincuenta presenciaron una discusión creciente acerca de las alternativas del desarrollo económico y, en ese contexto, la intervención estatal ganó terreno sobre las orientaciones liberales para las cuales los problemas sociales debían encontrar solución como un subproducto del avance de las fuerzas del mercado. Para aquellos sectores que apoyaban esta última perspectiva, el Estado debía ser austero en su gasto, limitado en sus atribuciones y barato en términos de la restringida función social que se le asignaba.

Durante la década del sesenta, el centro de preocupación de los gobiernos se desplazó hacia la atención de las necesidades básicas de la población (agua, desagüe, salud, vivienda y educación) debido, en gran parte, al papel cumplido por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en tanto ordenadores de la agenda de cuestiones sociales "legítimas", que se fueron cristalizando como las prioritarias en las discusiones de los foros internacionales. Sin duda, en esta ampliación de las funciones sociales del Estado también tuvieron un impacto considerable la explosión demográfica, las masivas migraciones del campo a la ciudad y, por último pero no por ello menos importante, la presión ejercida desde abajo por las clases medias y sectores populares. Surge así un nuevo reformismo inspirado sobre todo en ideas cepalinas, para el que la reforma agraria y la reforma fiscal eran esenciales en la medida en que, sobre todo la segunda, era una condición necesaria para generar los fondos que habrían de destinarse a proyectos y programas de inversión pública en el campo social.

En los años setenta, la dimensión social se comenzó a plantear, por lo menos a nivel del discurso teórico, como un elemento esencial de la planeación económica. Una vez más, fueron instituciones internacionales como CEPAL, OEA y ONU las que, reaccionando contra la tendencia a sectorializar lo social.

pudieron establecer una agenda acerca de cuál era el ordenamiento más racional para atender las necesidades poblacionales básicas.

A lo largo de los ochenta, el populismo de algunos de los países de la región luego de un aparente inicial éxito de sus políticas económicas, llevaron a un casi total colapso no sólo a sus economías sino también al sistema social en su conjunto, asediado por la violencia y la descomposición de los aparatos institucionales del Estado. La década del noventa se ha iniciado así, en particular en países como el Perú, con restricciones de orden material muy significativas pero, al mismo tiempo, con un creciente consenso acerca de la mutua dependencia entre la liberalización económica y el desarrollo social de un país. Desafortunadamente, en el terreno práctico poco se ha hecho por transformar este implícito consenso en acciones gubernamentales efectivas.

No obstante, el tema de las políticas sociales ha ido adquiriendo una creciente importancia en el debate público y en la agenda de prioridades gubernamentales. Curiosamente este proceso ha sido fruto, cuando menos en parte, del éxito alcanzado en materia de política antsubversiva y del abatimiento de la hiperinflación. Dominados esos dos frentes, casi de manera espontánea y, en todo caso, más como resultado de las exigencias y condicionalidades de la cooperación internacional que de una política de gobierno, el tema de las estrategias de alivio a la pobreza se ha vuelto a poner en un primer plano.

En este nuevo contexto es importante impulsar dos grandes tipos de orientaciones frente a las políticas sociales. En primer lugar, es necesario desarrollar aproximaciones teóricas que permitan una tematización de largo plazo acerca de la función esencial de las políticas sociales, a saber, cómo lograr mejorar la calidad de vida de los individuos. En un contexto como el latinoamericano ello implica definir el papel que tendrá el Estado en el logro de esos objetivos, así como también es necesario tener presente los constreñimientos estructurales que provienen de la economía y que gravitan en forma considerable en el margen de maniobra con el que se cuenta para poner en práctica determinadas políticas sociales. Adicionalmente, se requiere evaluar el tipo de funciones que asumirá el sector privado así como también los nexos entre las políticas económicas, las políticas sociales y el sistema político, de manera que pueda lograrse una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones en el campo social y una integración de políticas que en la actualidad operan como si se tratase de compartimentos estancos.

De igual modo, y no menos importante, conviene explicitar lo que se quiere medir y evaluar de las distintas áreas de la vida humana. Y es en este terreno donde surgen las primeras dificultades. Probablemente, ningún científico social o hacedor de políticas estará en desacuerdo acerca de la necesidad de reducir las desigualdades sociales. No obstante, si se les pidiera a sociólogos, antropólogos, economistas y filósofos que determinaran un conjunto de indicadores sociales sobre los aspectos más relevantes que deben ser considerados para lograr una mayor igualdad social, el acuerdo inicial rápidamente se esfumaría. El centro de la disputa pasaría a localizarse, sin duda, en el tipo de igualdad y en los criterios para evaluar la calidad de vida que cada uno está planteando⁹⁰.

Si esto es así, se comprende entonces la importancia que tiene una reflexión de más largo plazo acerca del tipo de sociedad que se pretende configurar con la puesta en práctica de determinados programas y políticas sociales. Ello requiere una aproximación interdisciplinaria que recoja los diversos aportes que profesionales de distintas áreas han venido haciendo para dilucidar las causas que producen el desarrollo o el atraso. Sobre todo, requiere que el científico social recupere la capacidad de mirar el conjunto de la sociedad, de manera que las urgencias del corto plazo no le impidan una penetración profunda de las tendencias históricas que operan en planos de la realidad quizás no tan visibles pero que, sin lugar a dudas, dan lugar a nuevas institucionalidades y comportamientos de los grupos sociales.

En segundo término, es igualmente fundamental seguir realizando investigaciones empíricas que permitan ejercer una suerte de control sobre las consideraciones más especulativas que se vayan desarrollando en otros terrenos. De esta interacción entre la teoría y la realidad concreta se obtendrán los elementos necesarios para que los marcos conceptuales que se diseñen no carezcan de plausibilidad social, es decir, de aplicabilidad; e, inversamente, se evitará el riesgo de incurrir en visiones de corto plazo que impiden la reflexión estratégica sobre los escenarios sociales futuros que pueden ayudar a direccionar en forma más eficiente los esfuerzos presentes.

90. Sen, Amartya, *op. cit.*; y Nusbaum, Martha y Amartya Sen (Eds.), *The Quality of Life*, Oxford: Oxford Clarendon Press, 1992.

De esto se desprende sin dificultad que el diagnóstico, la medición y la evaluación representan conceptos claves cuando se aborda el estudio de las políticas sociales. Pero, a diferencia del resto de países, la posibilidad de realizar investigaciones bien documentadas nos encuentra con las capacidades institucionales débilmente preparadas, sin información suficiente y entrenamiento adecuado. De ahí que el énfasis de las otras tres grandes áreas que a continuación se mencionan se haya concentrado en plantear la necesidad de realizar diagnósticos institucionales y una cuantificación sistemática como puntos de partida operativos de cualquier tipo de intervención que se quiera realizar. Ciertamente, este planteamiento no excluye investigaciones que han adoptado un tipo de aproximación más cualitativa como, por ejemplo, la reconstrucción de los diversos tipos de estrategias familiares adoptados para sobrellevar los efectos de la crisis económica⁹¹. Incluso investigaciones históricas sobre la evolución de un sector de la política social como puede ser el de salud o educación⁹², así como análisis más globales acerca de la importancia y el significado del tratamiento de la "cuestión social" por parte del Estado, contribuirían sustancialmente a un mejor conocimiento sobre este tema⁹³. Es por eso que aquí sólo se trata de poner un mayor énfasis en aquellas que tienen un carácter más operativo sin menoscabo de otro tipo de aproximaciones.

En el caso peruano, sin desconocer la importancia de la capacitación y la formación de recursos humanos, probablemente el denominador común más importante de los diagnósticos realizados sobre los distintos sectores sociales es la ausencia de información básica para formular y ejecutar políticas sociales consistentes y eficaces. Como se ha visto en otra sección, la existencia de estimados contrapuestos incluso para definir a la población considerada como pobre en sus diferentes modalidades reflejan en parte este problema. La

91. Consúltase de Barrig, Maruja, *La familia en Lima en los noventa. Estructura, empleo y estrategia*, Lima: ADEC-ATC, 1992.

92. Un buen y cercano ejemplo de lo que se puede hacer en este terreno es el de Illanes, María Angélica, *Historia del movimiento social y de la salud pública en Chile: 1885-1920. Solidaridad, ciencia y caridad*, texto mecanografiado, Santiago de Chile: 1989; y, de la misma autora, *Historia del movimiento social y de la salud pública en Chile desde 1920 al Frente Popular*, texto mecanografiado, Santiago de Chile: 1989.

93. Véase de Murray, Charles, *Losing Grounds. American Social Policy 1950-1980*, United States: Harper Collins, 1984; y, Jones, Kathleen, *The Making of Social Policy in Britain 1830-1930*. London: The Athlone Press Ltd., 1991.

oscuridad y el desconocimiento casi totales sobre el funcionamiento de instituciones gubernamentales conspiran también contra la eficiencia y la eficacia de cualquier esfuerzo estatal. No cabe duda de que sin información apropiada, suficiente y disponible, la posibilidad de focalizar indebidamente a las poblaciones beneficiarias aumenta en forma significativa, así como también el margen de producir efectos inesperados se multiplica considerablemente.

Por consiguiente, uno de los requisitos más importantes para el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas sociales es contar con un eficaz sistema de información que sirva de sustento, orientación y control en cada una de sus diversas etapas a los gestores de programas y a los diseñadores de políticas. Este sistema de información debe contar con tres componentes esenciales. El primero está referido a producir información sobre la calidad de vida de los potenciales beneficiarios de las políticas sociales. El segundo componente está vinculado a las acciones que deben ejecutar las instituciones para cumplir con sus objetivos, esto es, la necesidad permanente de evaluar sus resultados. Finalmente, el tercero involucra una dimensión relativa a la organización interna de las instituciones que gestionan las políticas, es decir, a su capacidad administrativa y gerencial.

3.2 Indicadores de la calidad de vida

De hecho, se tienen pocos indicadores acerca de la situación alimentaria, nutricional, de salud, vivienda, educación, recreación y cultura. En todos estos casos, paradójicamente, no se trata de un problema de falta de información para construir indicadores, sino que los datos proporcionados por censos y encuestas se hallan insuficientemente aprovechados, dispersos y, adicionalmente, lo que es más grave, no se ha hecho un esfuerzo sistemático para inventariarlos y compararlos. De ahí que no abunden trabajos que se hayan orientado a compatibilizar las diversas metodologías que se aplican en la construcción de los indicadores sociales.

En segundo lugar, es fácil comprobar el retraso y la discontinuidad en información básica para tomar decisiones en materia de políticas sociales. El caso más conocido es el de las repetidas postergaciones que experimentó el Censo Nacional de Población y Vivienda el cual, finalmente, tuvo lugar en julio de 1993, es decir, doce años después del último censo nacional. Esto ocasionó

que muchas decisiones de política se estuvieran basando en indicadores cuya información se recolectó en 1981, la cual obviamente no reflejaba adecuadamente la nueva realidad social del país.

En tercer lugar, el nivel de agregación de algunos indicadores los convierte en herramientas poco útiles para la identificación de prioridades regionales, provinciales y/o distritales. La importancia de indicadores de este tipo resulta casi obvia en un país como el Perú donde los beneficios del desarrollo económico se distribuyen de manera muy desigual en el espacio nacional. Cada región, y a su interior cada provincia y distrito, presenta problemas peculiares que no deben ser subsumidos en agregaciones administrativas que terminan escondiendo las diferencias⁹⁴. Dicho en otros términos, entender el desarrollo social implica tener indicadores para diferentes áreas que, en lo posible, deberán ser muy desagregados para captar la profunda heterogeneidad espacial que caracteriza al Perú y, de esa manera, focalizar adecuadamente los fondos estatales disponibles⁹⁵.

Finalmente, existen problemas en cuanto a las modalidades de procesamiento y disponibilidad del material censal y estadístico. En algunos casos, la información publicada no permite un adecuado aprovechamiento de los datos existentes. Por ejemplo, para diseñar una política social sobre nutrición o sobre la situación de los ancianos, es imprescindible contar con información muy desagregada y, a la vez, diversa acerca de variables demográficas, educativas, de salud, niveles de ingreso, etc. Los censos u otras encuestas contienen esa información pero, en general, hay que invertir tiempo y esfuerzo excesivos para obtenerla. Con cierta frecuencia ocurre que se necesitan determinados cruces de información los cuales, pese a no estar disponibles en las publicaciones, podrían ser fácilmente obtenidos si se contara con la información básica existente usualmente almacenada en diskettes o en cintas magnéticas.

94. Para una crítica de la metodología de los mapas de pobreza, consúltese Bemedo, Jorge, *op. cit.*

95. Para una visión de cómo funciona la focalización en Chile puede consultarse, Raczynski, Dagmar, "La ficha CAS y la focalización de los programas sociales", así como también el comentario de Ignacio Irarrázaval a dicho artículo, en Gómez, Sergio (Ed.), *La realidad en cifras*, Santiago de Chile: FLACSO, INE, UNRISD, 1992, pp. 29-69 y 70-86 respectivamente.

3.3 Indicadores para la evaluación de resultados

Si bien los indicadores de la calidad de vida sirven para evaluar los impactos de determinadas intervenciones del Estado, su capacidad explicativa no es suficiente para dar cuenta directa de la eficacia y eficiencia de las políticas y "programas sociales. De ahí que una matriz de indicadores sociales para la evaluación de resultados debe involucrar, entre otros, aspectos como los siguientes: i) conocimiento del grado de satisfacción de los beneficiarios sobre la calidad de los servicios; ii) cambios a lo largo del tiempo del perfil de las necesidades de los beneficiarios; iii) establecimiento de una tipología de los productos y servicios a ofrecer; y, iv) el costo y el beneficio económico de los servicios proporcionados. Los indicadores de cada uno de estos aspectos deben tener como propósito medir los cambios y/o permanencias específicos ocurridos en la comunidad y/o los beneficiarios, una vez realizada la intervención de determinada política o programa social. Adicionalmente, existe la necesidad de construir otra matriz de indicadores sociales destinada a facilitar el control del avance de las actividades realizadas en los programas. Dicha matriz servirá para tomar decisiones a nivel operativo en cada programa social. Queda claro que los aspectos mencionados, a partir de los cuales habría que producir indicadores específicos, son imprescindibles para una evaluación estratégica, de largo plazo, de los programas sociales.

Haciendo una revisión del estado de los indicadores de evaluación estratégica de los programas sociales, encontramos que son escasas las mediciones de impacto sobre las poblaciones objetivo. Por ejemplo, Webb (1992) menciona que la única información disponible en el sector salud es el número de beneficiarios de algunos de los programas del Ministerio de Salud⁹⁶. En un trabajo de Bardales (1992), dirigido a evaluar el programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación, se encontró que no existía, ni por parte del Ministerio ni de las ONG's u organismos internacionales encargados de programas de alimentación, algún tipo de evaluación ya sea de impacto, eficacia o eficiencia de sus programas⁹⁷. Asimismo, se comprobó que en los lugares donde el programa había tenido éxito, ello había ocurrido gracias a la

96. Webb, Richard, "La crisis de indicadores sociales en el Perú", en Torres, M. (Ed.), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: IDRC, OID, 1992.

97. Bardales, Alejandro, *Evaluación de los programas de alimentación escolar en el Perú*, Lima: I'92

activa participación de la comunidad y a la capacidad de liderazgo de las autoridades educativas. La lección que se desprende de ésta y otras experiencias similares se relaciona con la importancia de tomar en cuenta, en la definición de los indicadores de evaluación, las expectativas de todos los agentes que participan en los programas sociales. En otras palabras, de lo que se trata es de incorporar la percepción del usuario dentro de los procesos de evaluación⁹⁸.

En consecuencia, la situación de los indicadores de evaluación está mucho menos desarrollada que aquella destinada a identificar a los potenciales beneficiarios de las políticas y programas sociales. No existe una cultura de control en las instituciones encargadas de ejecutar programas sociales y, menos aún, una tradición de fiscalización y "auditoría" (*accountability*) por parte de la población beneficiaria. De hecho, las pocas investigaciones realizadas no han avanzado en proponer metodologías de seguimiento evaluativo, provocando que los indicadores sobre esta materia sean prácticamente inexistentes.

No obstante lo anterior, existe información aislada para la construcción de indicadores que evalúen el impacto de algunas políticas y programas sociales. Encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) como las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud I y II (ENDES I, 1986 y ENDES II, 1991), la Encuesta Nacional de Salud (ENSA, 1984) y las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (1985, 1991) pueden proporcionar materia prima para construir algunos indicadores sobre salud y calidad de vida. Otros ejemplos en este campo son los estudios del INEI con la colaboración técnica y financiera de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Se trata de trabajos de medición de las variables fundamentales en relación a los programas materno-infantiles y de planificación familiar, que son los que tiene dicha agencia: mortalidad infantil, uso de servicios, inmunizaciones, fecundidad, uso y prevalencia de métodos anticonceptivos, entre otros. Asimismo, la AID impulsa un activo programa de investigación operativa para el soporte de su programa de población. El programa de mercadeo social de anticonceptivos ha sido precedido de estudios de factibilidad y de validación y, en general, los programas de planificación familiar son precedidos por estudios de opinión y validación de marcas, productos y material de divulgación⁹⁹.

98. Torres, Mario, "Investigación en políticas sociales: ¿qué hacer?", en Torres, M. (Ed.). *op. cit.*

99. Bonfiglio, Giovanni, *op. cit.*

En el caso de las estadísticas educativas, la información ha venido siendo criticada y cuestionada por su validez¹⁰⁰. Peor aún, el limitado sistema estadístico educativo existente se encuentra en un proceso de franco deterioro. Falta de una visión integral del fenómeno educativo, inconsistencia entre las variables de cobertura, eficiencia interna y analfabetismo, *carencia* de una terminología uniforme y procesamiento de la información con una tecnología obsoleta, constituyen las características más graves del sector educativo en la actualidad¹⁰¹. En este campo se requiere con urgencia el levantamiento de nueva información, así como también un refinamiento de los indicadores existentes.

En resumen, el problema radica no sólo en que las estadísticas se encuentran dispersas sino que además existen serias observaciones a la confiabilidad de sus respectivas metodologías. Una tarea imprescindible es, por consiguiente, evaluar el procedimiento y la consistencia de los resultados que se emplean para definir políticas sociales.

3.4 Diagnóstico de instituciones

La ejecución exitosa de los programas sociales depende de la calidad de la información que manejen los responsables de las instituciones ejecutoras. El conocimiento de esa información permite confrontar la situación real con el conjunto de objetivos que se quieren alcanzar y, por tanto, se crea la posibilidad de corregir las desviaciones en las cuales se pueda haber incurrido durante el proceso de ejecución. Pero también existe una dimensión interna que depende, en gran medida, de las capacidades institucionales, esto es, de los recursos humanos y financieros y de las habilidades gerenciales y administrativas con los que se cuenta.

La construcción de indicadores que puedan servir para diagnosticar las debilidades y las ventajas de las instituciones públicas que ejecutan políticas sociales se encuentra todavía en un estado rudimentario. A nivel agregado no existen, por ejemplo, i) estudios previos sobre la estructura de ingresos y de

100. Acha, Elizabeth, *op. cit.*

101. Orihuela, Pascual, "Indicadores educativos: un análisis crítico y propositivo", en *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, Vol. 3, No. 2, Lima: 1993, pp. 75-132.

gastos de los ministerios sociales y de sus principales unidades operativas; ii) series de estadísticas históricas que permitan reconstruir la evolución y las tendencias de largo plazo de los presupuestos del gobierno central destinados al gasto público social; y, iii) estudios que examinen cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones de política que termina en la adopción de un programa social determinado.

De igual modo, pero a un nivel distinto, no se han hecho investigaciones sobre las capacidades económicas, administrativas y gerenciales de los municipios para asumir, en forma integrada y multisectorial, programas y políticas sociales tradicionalmente concebidos y ejecutados con una lógica sectorial que proviene de las instancias más altas del gobierno central. Faltaría, asimismo, inventariar en las municipalidades provinciales lo hecho en política social. En un contexto de pérdida de capacidades institucionales por parte del Estado, se hace más urgente pensar en los gobiernos locales como las instituciones a partir de las cuales determinadas intervenciones sociales pueden lograr una mayor eficiencia y eficacia. Sin embargo, ello supone no sólo una reforma de la estructura del Estado que haga de los gobiernos locales las únicas instancias directivas y ejecutivas en el nivel provincial y distrital, sino también el establecimiento de recursos económicos que haga posible una política social descentralista¹⁰².

Algo similar puede decirse en relación a las ONG's las cuales, debido a la escasez de recursos, a lo focalizado de sus proyectos específicos y al hecho de que sus financiamientos privilegian las actividades de promoción, tienen una cobertura de beneficiarios reducida y una incidencia global muy limitada. En un contexto como el actual, sin embargo, el aporte de las ONG's de "cuarta generación" para la coordinación de programas sociales no puede ser descuidado¹⁰³.

Pero volviendo a las instituciones públicas más directamente relacionadas con la ejecución de los programas sociales, y sin renunciar a la elaboración de un conjunto de indicadores de diagnóstico, parece recomendable que para su estudio se parta de una casuística que recoja sus particularidades económicas, administrativas y gerenciales. En principio, esto supone: i) cuantificar la

102. Pease, Henry, *op. cit.*

103. Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *op. cit.*

cobertura de beneficiarios; ii) determinar los niveles de capacitación y gestión con los que cuentan los recursos humanos; iii) establecer la estructura de ingresos y egresos de la institución, esto es, sus políticas de financiamiento y de gastos; iv) identificar la mecánica de funcionamiento de la institución, es decir, la estructura organizacional y la secuencia del proceso de toma de decisiones; y, v) analizar las estrategias seguidas por las instituciones para atender a los beneficiarios, tratando de identificar los principales cuellos de botella que se suscitan en el logro de estos objetivos.

En síntesis, las ideas anteriores nacen de una constatación muy simple, a saber, de la necesidad de proporcionar instrumentos útiles para la gestión, evaluación e investigación de las políticas y programas sociales. En este sentido, subrayan la importancia de contar con herramientas conceptuales y estadísticas que sean útiles no sólo para unidades ejecutoras directamente involucradas en el quehacer de programas sociales, sino también para investigadores interesados en un campo académico donde los avances y los estudios realizados han sido visiblemente insuficientes.

4. Reflexiones finales

Aunque a lo largo del texto se han abordado diversos temas que dan cuenta de la dificultad de tematizar las políticas sociales a la que hacíamos referencia al inicio, en esta última sección quisiéramos concentrarnos en dos puntos que han estado presentes, más o menos explícitamente, a lo largo de todo el trabajo.

Mirar hacia adelante en materia de políticas sociales es una tarea de crucial importancia tanto desde el punto de vista científico-académico como del político-práctico. En efecto, queda claro a la luz de las páginas anteriores que se requiere de una mayor reflexión para identificar los puntos que hagan ver a los tomadores de decisiones que el componente social no es simplemente un ingrediente residual más en el diseño de una política de Estado. No comprender la centralidad de la "cuestión social" implica no sólo introducir un error en la concepción misma de la política que se quiere establecer, sino que además significa olvidar su fin último, a saber, lograr mayor bienestar de la población. Todas las experiencias históricas del mundo son claras en determinar que la posibilidad empírica de éxito en cualquier tipo de política tiene como mejor garantía invertir en el capital humano.

Esto supone que la vieja discrepancia entre los técnicos y los políticos debería dejar paso a un enfoque más balanceado que reconozca la interdependencia de diversos factores, usualmente desatendidos, en la formulación de políticas. Esto último es algo que se está consiguiendo en lo que concierne a las políticas de medio ambiente y no existe razón válida para no hacerlo extensible a las políticas sociales. No obstante, sería ingenuo pensar que éste será un cambio fácil y espontáneo; al contrario, es previsible un largo proceso que encuentre en su camino incompreensión, resistencia y rechazo puesto que la tradición centralista y la inercia burocrática, acostumbradas a operar con una lógica segmentada y unidimensional, se enfrentarán a la dificultad conceptual y práctica de integrar políticas de distintos sectores.

Debe subrayarse que no es suficiente recoger en los discursos de los gobernantes la preocupación por los pobres, por sus privaciones y sufrimientos. Es fundamental comprender que la pobreza es una de las manifestaciones de la desigualdad de oportunidades que tiene la población para expandir sus potencialidades, capacidades y talentos individuales. En otros términos, la desigualdad engendra pobreza y, en esa medida, se convierte en un factor perverso y erosionante de la cohesión y viabilidad del sistema social, al cual se encierra en un círculo vicioso del que sólo es posible escapar atacando las raíces de aquélla. Y esto supone transformar a la población en ciudadanos no sólo con derechos y deberes políticos sino también con derechos y deberes sociales.

Recordando una célebre conferencia del sociólogo inglés T.H. Marshall, Albert Hirschman señalaba que la ciudadanía tenía tres dimensiones esenciales: la civil, la política y la social. La primera tuvo su principal desarrollo en el siglo XVIII y se resume en los principios de la Revolución Francesa que quedaron plasmados en los Derechos del Hombre. La ciudadanía política tuvo como escenario el siglo XIX y su principal bandera fue extender al máximo número de personas el derecho al voto. Por último, con el surgimiento del Estado Benefactor (*Welfare State*) en el siglo XX, cristalizó la idea de acuerdo con la cual el ejercicio real de los derechos civiles y políticos tenía como requisito previo el establecimiento de condiciones mínimas en las esferas de la educación, salud y seguridad de la población, esto es, la dimensión social de la ciudadanía¹⁰⁴.

104. Hirschman, Albert, "Réplica a los críticos de la beneficencia social", en *Facetas* Número 87, Washington: 1990, pp. 48-53.

Si examinamos la evolución del Perú en esta materia, aun cuando se ha avanzado en las dos primeras dimensiones, poco se ha hecho en el terreno de la igualación efectiva de las condiciones de vida de un vasto número de peruanos. Esta reflexión no es, naturalmente, un llamado a la pasividad e inoperancia, a no atacar las manifestaciones de la desigualdad aquí y ahora. Ésta es una tarea que debería ser permanente y no sólo despertar interés en coyunturas preelectorales. La idea recurrente y de fondo de este trabajo es que el desarrollo social sólo será sostenible en el largo plazo si no perdemos de vista a la desigualdad económica como una de las causas profundas de nuestro atraso material y de nuestra fragmentación social¹⁰⁵.

En este contexto, el papel del Estado, cuyas funciones vienen siendo redefinidas a escala mundial, es clave para evitar las crisis distributivas a las que hace referencia Adolfo Figueroa. El aumento del gasto público social programado para 1994 es una señal de la nueva orientación que ha adoptado el gobierno en esta materia. Los préstamos provenientes de organismos internacionales y la autorización para destinar parte de los fondos obtenidos por la privatización de empresas públicas a programas de alivio a la pobreza, refuerzan esta nueva orientación¹⁰⁶. Sin embargo, simultáneamente, crean nuevas interrogantes en relación a cuáles serán las fuentes de financiamiento internas de largo plazo del gasto público social. Asimismo, a lo largo de este trabajo se ha puesto en evidencia que existe una dimensión política en la definición de las políticas sociales que puede determinar, alternativamente, avances sustanciales, largos estancamientos y peligrosos retrocesos en su manejo. Por estas razones, es

105. Hirsch, Fred, *Los límites sociales al crecimiento*, México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

106. Al respecto, en el borrador de la Carta de Intención que será presentada por el gobierno al Fondo Monetario Internacional, se señala lo siguiente: "El plan fiscal incorpora el uso de ingresos en efectivo de la privatización en 1994 de US\$ 250 millones, para complementar los ingresos corrientes para financiar las inversiones sociales y las reformas estructurales del gobierno. Adicionalmente, hasta una cuarta parte de cualquier exceso de ingresos de privatización sobre este monto podrá ser usado, con la asistencia del Banco Mundial y del BID, para proyectos con alta rentabilidad social, particularmente en la construcción y mantenimiento de carreteras e infraestructura en áreas rurales, sujeto a un máximo de US\$ 626 millones. El resto será depositado en una cuenta del Tesoro en el Banco Central de Reserva del Perú; esta cuenta podrá ser usada para prepagar deuda contraída a altas tasas de interés, o para prefinanciar desembolsos de préstamos para proyectos aprobados por el Banco Mundial y el BID, con un compromiso de reembolso por parte de ellos. El gobierno se compromete a mantener los programas arriba referidos bajo cercana revisión con el fin de asegurar el logro de sus objetivos de estabilización y crecimiento"

todavía prematuro tener certezas definitivas acerca del nuevo patrón de gasto público que se está configurando. Quizás, por eso mismo, sería conveniente establecer un porcentaje mínimo de participación en el PBI del gasto público social para los próximos veinte años, de manera que podamos ir recuperando el tiempo perdido e ir acortando las diferencias existentes con otros países de América Latina¹⁰⁷.

De cualquier modo, la magnitud y profundidad de la pobreza en el Perú convierte la tarea de su erradicación en una enorme, compleja y prolongada labor. El sector público no cuenta ni con los recursos humanos ni con el conocimiento suficiente como para recoger la diversidad de situaciones de atraso y miseria existentes en todo el país. En este escenario la contribución de las ONG's puede jugar un papel esencial en la elaboración de una agenda de prioridades de investigación y capacitación sobre cuya base se definan políticas y programas sociales para el corto, mediano y largo plazo. El stock de conocimiento y experiencias concretas acumulados por estas instituciones durante los últimos treinta años, asociado al de las universidades, centros de investigación, municipios y gobiernos locales e incluso el sector privado, hacen no sólo posible sino, deseable el encuentro con el sector público. Sólo de esta manera el intercambio entre la oferta de conocimiento y experiencia con los que cuentan estos sectores podrá satisfacer con eficiencia, eficacia y equidad la demanda proveniente del Estado. Sólo así, además, conseguiremos ir acercando la sociedad civil al Estado.

107. Para que se tenga una perspectiva comparada del problema no basta sino pensar que Argentina, en el período 1990-1992, destinó el 25 por ciento del PBI al gasto público social; Uruguay, en 1989, canalizó el 18.1 por ciento; la participación de Colombia, a lo largo de los años ochenta, ha fluctuado alrededor del 8 por ciento; y, finalmente, Chile había presupuestado para 1993 el 15.3 por ciento del PBI para dedicarlo al gasto público social.

Bibliografía

Abugattas, Javier, *La política social en 1994*, ponencia presentada al VIII Foro Económico "Cómo atacar la pobreza", Lima: Fundación Friedrich Ebert, diciembre 1993.

Abugattas, Javier, "Programa social de emergencia", en Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs (Eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: GRADE, 1991, pp. 188-213.

Acha, Elizabeth, *Políticas sociales en el Perú: sector educación*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

ANC, *Directorio de organismos no gubernamentales de promoción social, investigación y desarrollo del Perú*, Lima: 1989.

Anderson, Jeanine, "Ni bienestar, ni equidad: los fundamentos de la política social peruana", en Anderson, Jeanine y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima: CIUP, Taller de Políticas y Desarrollo Social, 1994, pp. 291-358.

Ansi3n, Juan y otros, *La escuela en tiempos de guerra. Una mirada a la educaci3n desde la crisis y la violencia*, Lima: CEAPAZ, IPEDEHP y TAREA, 1992.

Arnillas, Federico y Julio Ch3vez, "Institucionalidad y ONGD's: tres anotaciones sobre gente como uno". en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *Cooperaci3n internacional, ONGD's y desarrollo*, Lima: SASE, 1993, pp. 77-86.

Banco Central de Reserva del Perú, *Estrategias de alivio de la pobreza*, Departamento de Estudios del Sector Social, Documento No. 2, Lima: abril 1993.

Banco Central de Reserva del Perú, *Estrategias de alivio de la pobreza*, Departamento de Estudios del Sector Social, Documento No. 1, Chosica: noviembre 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, Washington, New York: 1993, versión preliminar.

Banco Mundial, *Invertir en salud. Indicadores del desarrollo mundial*, Washington, D.C.: 1993.

Bardales, Alejandro, *Evaluación de los programas de alimentación escolar en el Perú*, Lima: 1992.

Barrig, Maruja, *La familia en Lima en los noventa. Estructura, empleo y estrategias*, Lima: ADEC-ATC, 1992.

Bazán Zender, Carlos, *El gasto público en salud y sus efectos distributivos. Versión preliminar*, Lima: Ministerio de Salud, 1991.

Bernales, Enrique, *El desarrollo de las ciencias sociales en el Perú*. Lima: CIUP, 1981.

Bemedo, Jorge, *Políticas sociales en el Perú: empleo*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Boloña, Carlos, *Cambio de rumbo. El programa económico para los noventa*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.

Bonfiglio, Giovanni, *Políticas sociales en el Perú: sector salud*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Brunner, José Joaquín, "La concepción autoritaria del mundo", en *Revista Mexicana de Sociología* 3/80, julio-setiembre, 1980, pp. 991-1031.

Caravedo, Baltazar y Armando Pillado, "Notas sobre las ONGDs como factor de desarrollo", en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *Cooperación internacional, ONGD's y desarrollo*, Lima: SASE, 1993, pp. 87-92.

Cardoso, Fernando H., "Las políticas sociales en la década de los años ochenta: ¿nuevas opciones?", en *Trimestre Económico* Vol. L (1), No. 197, México: enero-marzo 1983, pp. 169-188.

Comisión Andina de Juristas, *Aproximaciones a la situación de los desplazados en el Perú*, borrador de investigación, Lima: marzo 1993.

Coral, Isabel, *Desplazamiento por violencia política en el Perú 1980-1992*, texto mecanografiado, Lima: CEPRODEP, 1993.

Cotler, Julio, *Descomposición política y autoritarismo en el Perú*, Documento de Trabajo No. 51, Lima: IEP, julio 1993.

Chacaltana, Juan, "La medición de la pobreza. Comentarios sobre los métodos más utilizados", en Anderson Jeanine y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima: CIUP, Taller de Políticas y Desarrollo Social, 1994, pp. 75-111.

De Arregui, Patricia, Flor de María Monzón e Ida Aguilar, *Problemática de organización y gestión en atención primaria de salud*, Proyecto de Gestión Pública, Lima: ESAN, 1985.

Degregori, Carlos Iván y Efraín Gonzales de Olarte, "Reflexiones sobre las ONGDs peruanas en los noventa", en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *Cooperación internacional, ONGD's y desarrollo*, Lima: SASE, 1993, pp. 187-196.

Del Mastro, Marto, *Políticas sociales en el Perú: justicia*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Dos Santos, Mario, "Las políticas sociales en el ajuste. Perspectiva socio-política" en *Pobreza urbana y desarrollo*, Buenos Aires: FICONG, Año 2, No. 4. abril 1993. pp. 7-14.

Elias, Lidia, "Estudios sobre la pobreza en el Perú. Bibliografía comentada", en Anderson, Jeanine y otros, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima: CIUP, Taller de Políticas y Desarrollo Social, 1994, pp. 23-74.

Elias, Lidia y Janice Seinfeld, *Criterios para la focalización y evaluación de los proyectos financiados por el FONCODES*, texto mecanografiado, Lima: Taller de Políticas y Desarrollo Social, 1993.

Figueroa, Adolfo, *Crisis distributiva en el Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1993.

Figueroa, Adolfo, *La pobreza actual en el Perú*, ponencia presentada al VIII Foro Económico "Cómo atacar la pobreza", Lima: Fundación Friedrich Ebert, diciembre 1993.

Filgueira, Carlos, *Situación operacional e institucional de las políticas sociales en Uruguay*, Montevideo: CIESU, IDRC, julio 1993.

FONCODES, *Lineamientos básicos de la política social*, Lima: texto mecanografiado, 1993.

FONCODES, *Memoria 1992*, texto mecanografiado, Lima: 1993.

FONCODES, UNICEF e Instituto Cuánto, *El mapa de la inversión social. Pobreza y actuación de FONCODES a nivel departamental y provincial*, Lima: 1994.

Foro Educativo e IPAE, I *Encuentro nacional por la educación. Educación: inversión para el desarrollo*, Serie Agenda Educativa No. 3, Lima: abril 1993.

Franco, Carlos, "La pobreza y desigualdad distributiva del Perú: comparaciones internacionales", en *Socialismo y Participación*, No. 65, Lima: CEDEP, marzo 1994, pp. 13-29.

Gómez, Sergio (Ed.), *La realidad en cifras*, Santiago de Chile: FLACSO, INE, UNRISD, 1992.

Gonzales Norris, Antonio y Helan Jaworski, *Cooperación internacional para el desarrollo: políticas, gestión y resultados*, Lima: GRADE, 1990.

Hirsch, Fred, *Los límites sociales al crecimiento*, México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

Hirschman, Albert, "Réplica a los críticos de la beneficencia social", en *Facetas Número 87*, Washington: 1990, pp. 48-53.

Huamán, Josefina, *Políticas sociales en el Perú: alimentación y nutrición*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Iguñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *Los ajustes. Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.

Manes, María Angélica, *Historia del movimiento social y de la salud pública en Chile: 1885-1920. Solidaridad, ciencia y caridad*, texto mecanografiado, Santiago de Chile: 1989.

Manes, María Angélica, *Historia del movimiento social y de la salud pública en Chile desde 1920 al Frente Popular*, texto mecanografiado, Santiago de Chile: 1989.

Indacochea, Carlos y Alejandro Bardales, *Los jóvenes y las familias del futuro*, Lima: CIUP, 1993.

Indacochea, Carlos y Alejandro Bardales, *Los jóvenes y las familias del futuro*, Lima: Universidad de Cornell, AMIDEP, 1987.

Jones, Kathleen, *The Making of Social Policy in Britain. 1830-1930*. London: The Athlone Press Ltd., 1991.

Kliksberg, Bernardo (Comp.), *Pobreza: un tema impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*, México: CLAD, Fondo de Cultura Económica, PNUD, 1993.

Kliksberg, Bernardo (Comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, Buenos Aires: PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

Lahera, Eugenio (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago: CIEPLAN, FLACSO, FORO9Ü, 1993.

Lechner, Norbert, "El debate sobre Estado y mercado" en *Estudios Públicos* No. 47, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1992, pp. 235-247.

Ministerio de Economía y Finanzas y Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, *Programa de apoyo social al Perú*, Grupo Consultivo de Apoyo Social al Perú, con el auspicio del Banco Mundial y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, París: junio 1993.

Ministerio de la Presidencia, *Plan Nacional de Apoyo Social 1993 (una propuesta)*, Lima: noviembre 1992.

Ministerio de Salud y UNICEF, *Mapa de la Salud*, Lima: 1993.

Mendoza, Iván, "Políticas de promoción y ÓNGDs en el Perú 1976-1990: actores, etapas y temas", en Zolezzi, Mario (Ed.), *La promoción al desarrollo en el Perú. Balance y perspectivas*, Lima: DESCO, 1992, pp. 81-95.

Molina, Carlos Gerardo, *Líneas de investigación en política social en Colombia*, Bogotá: FEDESARROLLO, IDRC, julio 1993.

Murray, Charles, *Losing Grounds. American Social Policy. 1950-1980*, United States: Harper Collins, 1984.

Neves, Javier, *Políticas sociales en el Perú: la previsión social*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Nussbaum, Martha y Amartya Sen (Eds.), *The Quality of Life*, Oxford: Oxford Clarendon Press, 1992.

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, "Convocatoria a elecciones e incitación a los partidos políticos", en O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Tomo 4: Conclusiones Tentativas sobre las democracias inciertas, Buenos Aires: Paidós, 1990, pp. 93-103 y 105.-115.

Oficina de Estadística e Informática del Ministerio de Salud, *Mapa de salud del Perú*, Lima: MINSA, 1993.

Orihuela, Pascual, "Indicadores educativos: una análisis crítico y propositivo", en *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, Vol. 3, No. 2, Lima: 1993, pp. 75-132.

Osmani, S.R. (Ed.), *Nutrition and Poverty*, Oxford: Oxford Clarendon Press, 1993.

Padilla, Alberto y Diana Li, *Estadísticas sobre la niñez en los organismos gubernamentales en el Perú*, texto mecanografiado, Lima: INEI, UNICEF, enero 1992.

Padrón, Mario (Ed.), *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú*, Lima: PREAL, DESCO, 1988.

Pásara, Luis "El país imprevisible", en *Debate*, Vol. XVI, No. 74, Lima: setiembre-octubre 1993, pp. 6-9.

Pease, Henry, *Políticas sociales en el Perú: los gobiernos locales*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Petrera, Margarita, *Financiamiento y equidad en la reforma sectorial de salud*, ponencia presentada en el Foro Nacional "Sistema Privado de Servicios de Salud", Lima: 1993.

Petrera, Margarita, *Efectos de la crisis económica en los servicios de salud materno-infantil y en su población. Perú 1985-1990*, Lima: OPS, 1992.

Petrera, Margarita, *Impacto económico de la epidemia del cólera*, Lima: OPS, 1992.

Podestá, Bruno, *Ciencias sociales en el Perú: un balance crítico*, Lima: CIUP, 1978.

Portocarrero S., Felipe, "Caminos impracticables del desarrollo. El caso peruano", en López Dóriga, Enrique, *Desarrollo humano. Estudio general y aplicado al Perú*, Lima: CIUP, INDEHU, 1993, pp. 431-442.

Portocarrero S., Felipe y Mario Aguirre, "El gasto público en salud: 1980-1992", en Urrunaga, Roberto y Juan Julio Wicht (Eds.), *Informe de coyuntura. Segundo semestre 1992: evolución de la economía peruana*, Lima: CIUP, abril 1993, pp. 78-102.

Portocarrero S., Felipe y Mario Aguirre, "El gasto social en el Perú: 1980-1992", en González Izquierdo, Jorge y Martha Rodríguez (Eds.), *Informe de coyuntura. Primer semestre 1992: evolución de la economía peruana*, Lima: CIUP, agosto 1992, pp. 87-108.

Portocarrero, Gonzalo y Patricia Oliart, *El Perú desde la escuela*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1988.

Presidencia del Consejo de Ministros, *Exposición del Señor Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores Sr. Efraín Goldenberg Schreiber ante el Congreso Constituyente Democrático*, Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 17 de marzo de 1994.

Presidencia del Consejo de Ministros, *Exposición del Señor Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, Ing. Alfonso Bustamante y Bustamante ante el Congreso Constituyente Democrático*, Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 24 de setiembre de 1993.

Presidencia del Consejo de Ministros, *Por la infancia todo el Perú. Plan nacional de acción por la infancia 1992-1995*, Lima: noviembre 1992.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Cooperación para el desarrollo. Perú: informe 1991*, Lima: 1992.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Nacional de Planificación (INP), *Perú, plan social y estrategia básica para superar la pobreza*, Lima: marzo 1990.

Raczynski, Dagmar, "La ficha CAS y la focalización de los programas sociales", en Gómez, Sergio (Ed.), *La realidad en cifras*, Santiago de Chile: FLACSO, INE, UNRISD, 1992.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (Editoras), *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, Santiago de Chile: CIEPLAN, 1992.

Raczynski, Dagmar, Carlos Vergara y Pilar Vergara, *Políticas sociales. Prioridades de investigación y capacitación para Chile*, Santiago de Chile: CIEPLAN, FLACSO, SUR, IDRC, diciembre 1993.

Reyna, Carlos y Antonio Zapata, *Crónica sobre el cólera en el Perú*, Lima: DESCO, 1991.

Riofrío, Gustavo, *Políticas sociales en el Perú: sector vivienda*, texto mecanografiado, Lima: CIUP, IDRC, 1993.

Rochabrún, Guillermo, "La política de la sociología. Para una apreciación del caso peruano", en *Socialidad e individualidad. Materiales para una sociología*, Lima: PUCP, 1993, pp. 161-182.

Roncal, Carlos, *Empleo masivo en el Perú. Balance y perspectivas del PAIT*, Lima: CONCYTEC, 1990.

Sánchez Barba, Juan, "Redes y consorcios: cooperación institucional para el desarrollo de base", en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado, (Comp.) *Cooperación internacional, ONGD's y desarrollo*, Lima: SASE, 1993, pp. 93-101.

SASE e Instituto Apoyo, *Evolución institucional de las ONGD's en el Perú*, Lima: agosto 1993.

Secada, Jorge, "La miseria del liberalismo criollo", en *Hueso Húmero* 27, Lima: Francisco Campodónico Editor y Mosca Azul Editores, diciembre 1990, pp. 54-71.

Sen Amartya, *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press Oxford, 1992.

Smith, Michael, *Entre dos fuegos: ONG's, desarrollo rural y violencia política*, Lima: IEP, 1992.

Tenti, Emilio, *Problemas y políticas sociales en la Argentina: criterios para una agenda de investigación*, Buenos Aires: UNICEF, IDRC, agosto 1993.

Tilly, Charles, "Prisioneros del Estado", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 133. *La sociología histórica. Debate sobre sus métodos*, Barcelona: setiembre 1992, pp. 351-366.

Torres, Mario, "Repensando el desarrollo esencial", en Torres, M. (Ed.), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: IDRC, CIID, 1992.

Torres, Mario, "Investigación en políticas sociales: ¿qué hacer?", en Torres, M. (Ed.), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: IDRC, CIID, 1992.

Trahtemberg, León, *Educación peruana: entre la economía, la política y la educación*, Lima: IPAE, 1993.

Trahtemberg, León, *Educación peruana: un drama en ocho actos*, Lima: IPAE, 1993.

UNICEF, *Los niños de las Américas. Supervivencia, protección y desarrollo integral de la niñez en el decenio 1990*, Santa Fe de Bogotá, 1992.

Valderrama, Mariano, "Cooperación internacional: ¿qué puede esperar América Latina?", en *Quehacer*, Lima: DESCO, No. 84, 1993, pp. 42-61.

Vargas Llosa, Mario, *El pez en el agua*, Colombia: Seix Barral, Biblioteca Breve, 1993.

Vergara, Carlos, "Políticas sociales y gobernabilidad democrática", en Torres, M. (Ed.), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: IDRC, CIID, 1992.

Vergara, Pilar, *Chile 1990-1993: políticas sociales durante la transmisión democrática*, Santiago de Chile: FLACSO, 1993.

Villarán, Fernando, "Las ONG's peruanas en los noventa. Perspectivas", en Caravedo, Baltazar y Armando Pillado (Comp.), *Cooperación internacional, ONGD's y desarrollo*, Lima: SASE, 1993, pp. 169-186.

Webb, Richard, "La crisis de indicadores sociales en el Perú", en Torres, M. (Ed.), *Investigación en política social: propuestas para una agenda futura*, Ottawa: IDRC, CIID, 1992.

Wicht, Juan Julio, Felipe Portocarrero S. y Alejandro Bardales, *Indicadores para la gestión y evaluación del impacto socioeconómico de las políticas sociales*, Lima: CIUP, agosto 1993.

World Bank, *Financing Health Services in Developing Countries. An Agenda for Reform*, Washington: 1987.

Yglesias, Arturo, *Innovaciones financieras y organizaciones de la atención de la salud en el Perú*, texto mecanografiado, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.

Anexo No. 1

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro No. 1

ONG'S POR DEPARTAMENTO Y ÁMBITO DE ACCIÓN

Departamento	Urbano	Rural	Urb-Rur.	Total
Lima y Callao	42	7	38	87
Cusco	0	2	6	8
Arequipa	2	0	3	5
Junín	2	0	3	5
La Libertad	1	1	2	4
Piura	0	2	1	3
Puno	0	2	1	3
Ancash	1	0	1	2
San Martín	0	0	2	2
Lambayeque	0	1	0	1
Cajamarca	0	1	0	1
Pasco	0	0	1	1
San Martín	0	0	2	2
Ica	0	1	0	1
Moquegua	1	0	0	1
Pasco	0	0	1	1
Tacna	0	0	1	1
Ucayali	0	0	1	1
Ayacucho	0	0	0	0
Loreto	0	0	0	0
Total	49	17	60	126

Fuente: Encuesta **Políticas Sociales en el Perú**, CIUP, IDRC 1993

Cuadro No. 2

EL GASTO SOCIAL TOTAL Y SECTORIAL: 1970-1991
(1979 = 100)

Años	Educación	Salud	Vivienda	Trabajo	Gasto social
1970	91.38	68.90	59.27	90.76	82.58
1971	98.49	68.20	51.38	165.24	86.70
1972	107.31	75.68	56.18	137.52	94.55
1973	124.82	73.95	49.52	142.39	104.77
1974	124.03	78.13	46.16	146.65	105.01
1975	128.61	88.96	37.92	142.55	109.86
1976	124.11	101.00	55.45	126.38	111.60
1977	110.61	82.61	65.38	114.22	99.16
1978	96.06	94.54	69.52	103.19	93.13
1979	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1980	130.54	120.43	127.08	121.93	127.60
1981	139.27	123.09	59.07	122.95	127.25
1982	124.45	101.08	59.64	131.70	112.28
1983	109.21	99.68	25.69	117.75	98.70
1984	113.06	105.02	27.26	161.15	102.96
1985	111.21	105.98	25.96	80.65	101.36
1986	150.23	110.72	28.56	101.42	128.08
1987	106.55	103.15	24.62	177.21	98.14
1988	87.88	71.22	11.44	81.70	76.17
1989	64.57	44.76	13.94	65.80	54.64
1990	41.63	32.78	4.28	21.58	35.62
1991	30.47	28.38	n.d.	n.d.	26.76

Fuente: BCRP, *Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero*. Información Preliminar de la Subgerencia del Sector Público.

Elaboración propia.

Cuadro No. 3

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO SOCIAL POR SECTORES:
1970-1991**

Años	Gasto	Educación	Salud	Vivienda	Trabajo
1970	100.00	71.29	20.98	7.02	0.71
1971	100.00	73.19	19.78	5.80	1.23
1972	100.00	73.11	20.13	5.81	0.94
1973	100.00	76.75	17.75	4.62	0.88
1974	100.00	76.09	18.71	4.30	0.90
1975	100.00	75.42	20.37	3.38	0.84
1976	100.00	71.64	22.76	4.86	0.73
1977	100.00	71.85	20.95	6.45	0.74
1978	100.00	66.45	25.53	7.30	0.72
1979	100.00	64.42	25.15	9.78	0.65
1980	100.00	65.90	23.74	9.74	0.62
1981	100.00	70.51	24.33	4.54	0.62
1982	100.00	71.40	22.64	5.20	0.76
1983	100.00	71.28	25.40	2.55	0.77
1984	100.00	70.74	25.65	2.59	1.01
1985	100.00	70.68	26.30	2.51	0.51
1986	100.00	75.56	21.74	2.18	0.51
1987	100.00	69.94	26.44	2.45	1.17
1988	100.00	74.32	23.52	1.47	0.69
1989	100.00	76.14	20.62	2.49	0.76
1990	100.00	75.29	23.14	1.17	0.39
1991	100.00	73.33	26.70	0.00	0.00

Fuente: BCRP. *Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero*. Información Preliminar de la Subgerencia del Sector Público.

Elaboración propia.

Cuadro No. 4

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL: 1970-1991
(Millones de dólares de 1991)

Años	Servicios económicos ^{1/}	Servicios sociales				Programas multisectoriales ^{2/}	Servicios generales ^{3/}	Gasto total
		Total gasto social	Educación	Salud	Vivienda	Trabajo ^{4/}		
1970	1,481,157	2,061,766	1,469,760	432,608	144,745	14,654	4,131,674	7,805,014
1971	1,629,216	2,164,463	1,584,092	428,228	125,465	26,678	4,624,218	8,779,810
1972	1,382,824	2,360,451	1,725,826	475,221	137,201	22,203	5,041,274	9,317,270
1973	1,793,095	2,615,801	2,007,539	464,347	120,925	22,990	6,026,513	10,809,745
1974	1,752,947	2,621,695	1,994,729	490,567	112,720	23,678	6,145,599	10,972,568
1975	2,697,402	2,742,715	2,068,499	558,595	92,605	23,016	6,049,689	11,816,259
1976	2,562,295	2,786,134	1,996,099	634,210	135,421	20,404	6,299,811	11,847,365
1977	2,031,900	2,475,698	1,778,900	518,683	159,674	18,441	8,337,912	13,030,162
1978	1,818,189	2,325,003	1,544,954	593,607	169,783	16,660	8,910,931	13,291,195
1979	2,006,732	2,496,592	1,608,327	627,908	244,211	16,146	8,435,673	13,110,903
1980	2,584,696	3,185,708	2,099,487	756,186	310,349	19,686	9,721,562	15,888,008

(continúa)

(continuación)

Años	Servicios económicos ^{1/}	Servicios sociales					Programas multisectoriales ^{2/}	Servicios generales ^{3/}	Gasto total
		Total gasto social	Educación	Salud	Vivienda	Trabajo			
1981	2,627,047	3,176,940	2,239,938	772,894	144,256	19,852	218,369	9,051,731	15,074,087
1982	1,975,524	2,803,206	2,001,602	634,703	145,637	21,264	285,255	9,511,723	14,575,709
1983	1,517,168	2,464,162	1,756,531	625,879	62,740	19,012	416,366	10,169,398	14,567,094
1984	1,761,480	2,570,399	1,818,395	659,403	66,582	26,018	459,026	10,534,641	15,325,546
1985	1,246,236	2,530,507	1,788,659	665,436	63,391	13,021	539,682	10,867,988	15,184,413
1986	1,453,262	3,197,601	2,416,261	695,231	69,735	16,374	464,451	9,657,144	14,772,458
1987	1,745,354	2,450,192	1,713,735	647,717	60,127	28,612	372,686	9,010,196	13,578,428
1988	823,105	1,901,711	1,413,390	447,194	27,937	13,191	274,382	6,203,161	9,202,359
1989	747,120	1,364,248	1,038,551	281,039	34,034	10,623	259,599	3,954,638	6,325,605
1990	422,185	889,330	669,586	205,819	10,440	3,485	154,382	4,120,400	5,586,296
1991	490,000	668,183*	490,001	178,182	n.d.	n.d.	n.d.	2,940,000**	4,454,552

1/ Comprende Agricultura y Alimentación, Industria, Turismo e Integración, Pesquería, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones.

2/ Incluye los programas multisectoriales de los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES o CORDES), Cooperación Popular, SINAMOS y también los planes de emergencia.

3/ Comprende Administración General, Interior, Defensa, Servicio de la Deuda.

* Sólo comprende el gasto en educación y salud.

** Comprende el gasto en programas multisectoriales y de los servicios generales.

Fuente: BCRP, *Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero*. Información Preliminar del Sector Público y de la Memoria Anual 1991.

Elaboración propia.

Cuadro No. 5

PERÚ: MAPA DE LA POBREZA PROVINCIAL

Departamento	Niveles de vida de las provincias			
	Muy pobres	Pobres	Regular	Aceptable
Huancavelica	Huancavelica Angaraes Churcampa Castrovirreyna Huaytará Acobamba Tayacaja			
Ayacucho	Fajardo Pampacochas Pauca del Sara Sara Cangallo Vilcas Huamán Huanta La Mar Lucanas Huanca Santos Sucre	Huamanga		
Apurímac	Cotabambas Aymaraes Antabamba Andahuaylas Chincheros Grau	Abancay		
Cusco	Acomayo Quispicanchis Paucartambo Paruro Chumbivilcas	Cusco		

(continúa)

(continuación)

Departamento	Niveles de vida de las provincias			
	Muy pobres	Pobres	Regular	Aceptable
Cusco	Espinar Canchis Canas Urubamba Anta Calca La Convención			
Puno	Carabaya Sandia Lampa Yunguyo El Collao Chucuito Azángaro S. Antonio de Putina Puno	Moho Huancané Melgar San Román		
Cajamarca	Celendín	San Ignacio San Marcos San Pablo Cajamarca Hualgayoc Chota Jaén Cutervo	Cajabamba San Miguel Contumazá Santa Cruz	
Pasco	Daniel Carrión Pasco		Oxapampa	

(continúa)

(continuación)

Departamento	Niveles de vida de las provincias			
	Muy pobres	Pobres	Regular	Aceptable
San Martín	Lamas	Huallaga	Mariscal Cáceres	
	El Dorado	Bellavista	Tocache	
		Moyobamba	San Martín	
		Rioja	Picota	
Huánuco	Marañón	Huamalíes	Leoncio Prado	
	Dos de Mayo	Ambo		
		Pachitea		
		Puerto Inca		
		Huacaybamba		
		Huánuco		
Ancash	Mariscal Luzuriaga	Pallasca	Casma	Santa
	Carlos Fitzcarrald	Corongo	Huarmey	
	Yungay	Huaraz		
	Huari	Recuay		
	Antonio Raimondi	Bolognesi		
	Pomabamba	Ocros		
	Carhuaz	Aija		
	Sihuas	Asunción		
	Huaylas			

(continúa)

(continuación)

Departamento	Niveles de vida de las provincias			
	Muy pobres	Pobres	Regular	Aceptable
Amazonas	Luya	Bongará Chachapoyas Condorcanqui Utcubamba Bagua		Rodríguez de Mendoza
Junín	Junín	Satipo Concepción Tarma Huancayo Jauja	Yauli Chanchamayo	
Loreto		Ucayali Alto Amazonas Requena Mcal. Ramón Castilla Loreto	Maynas	
Piura	Morropón Huancabamba	Ayabaca Piura Paita Sullana		Talara
La Libertad		Pataz Sánchez Carrión Santiago de Chuco	Bolívar Chepén Pacasmayo	Otuzco Julcán Ascope Trujillo

(continúa)

(continuación)

Departamento	Niveles de vida de las provincias			
	Muy pobres	Pobres	Regular	Aceptable
Ica				Palpa Chincha Ica Nazca
Tacna		Tarata	Jorge Basadre Tacna Candarave	
Ucayali		Atalaya Purús Padre Abad Coronel Portillo		
Lambayeque	Ferreñafe	Lambayeque	Chiclayo	
Madre de Dios	Manú	Tahuamanú Tambopata		
Moquegua		Gral. Sánchez Cerro	Mcal. Nieto	Ilo
Arequipa	La Unión Caylloma Condesuyos		Castilla Caravelí	Arequipa Islay Camaná
Tumbes		Contralmirante Villar	Zarumilla Tumbes	

. (continúa)

(continuación)

Departamento	Niveles de vida de las provincias			
	Muy pobres	Pobres	Regular	Aceptable
Lima	Cajatambo Oyón	Yauyos Canta	Huarochirí Cañete Huaura Barranca	Huaral Lima
Callao				Callao

Fuente: Tomado de FONCODES, UNICEF e Instituto Cuánto, *op. cit.*

Cuadro No. 6

FONCODES: MAPA DE LA INVERSIÓN SOCIAL POR DEPARTAMENTOS

Nivel de vida	Departamentos	Atención de Foncodes ^{1/}			
		Población	No. de proyectos	Monto US\$	Per cápita
Muy pobre	Estrato IV	4,823.7	2,895	81,130,160	17
	Huancavelica	383.1	470	10,037,799	26
	Ayacucho	487.0	540	15,517,270	32
	Apurímac	374.7	136	3,504,989	9
	Cusco	1,017.0	587	17,500,031	17
	Puno	1,057.6	637	17,982,356	17
	Cajamarca	1,273.6	461	14,010,051	11
	Pasco	230.7	64	2,577,664	11
Pobre	Estrato III	5,607.3	3,238	85,356,164	15
	San Martín	545.2	184	7,260,418	13
	Huánuco	652.1	265	7,126,351	11
	Ancash	940.5	1,165	26,137,434	28
	Amazonas	331.6	244	6,067,429	18
	Junín	1,026.9	553	16,119,452	16
	Loreto	673.3	242	8,389,970	12
	Piura	1,437.7	585	14,255,110	10
Regular	Estrato II	4,575.3	1,610	42,969,104	9
	La Libertad	1,279.5	326	11,933,446	9
	Ica	564.5	436	8,092,024	14
	Tacna	215.7	41	1,162,332	5
	Ucayali	307.8	114	2,055,077	7
	Lambayeque	935.2	147	4,019,883	4
	Madre de Dios	64.5	147	2,984,275	46
	Moquegua	126.2	37	740,896	6
	Arequipa	924.7	297	10,586,933	11
	Tumbes	157.3	65	1,394,238	9
Aceptable	Estrato I	7,122.1	1,172	39,989,282	6
	Lima-Callao	7,122.1	1,172	39,989,282	6
	Multidepartamental		40	66,072,005	
Total		22,128	8,955	315,516,715	14

1/ Al 31 de octubre de 1993.

Fuente: Tomado de FONCODES, UNICEF e Instituto Cuánto, *op. cit*

Cuadro No. 7

SITUACIÓN Y METAS PARA 1995: EDUCACIÓN

Situación actual	Metas para 1995
1. La tasa de analfabetismo en el país es de 11 por ciento. El analfabetismo femenino es de 18 por ciento. En el área rural el analfabetismo es de 4.7 por ciento.	Reducir la tasa de analfabetismo global al 8.5 por ciento y analfabetismo femenino al 12 por ciento, mediante: a) Programas de alfabetización para las mujeres que tengan en consideración su entorno social, su disponibilidad de horario y su idioma. b) Realización de programas de alfabetización y postalfabetización sobre la base de una educación para la producción.
2. La tasa de éxito escolar es bastante reducida. Sólo el 40 por ciento de los niños finaliza la primaria. La deserción alcanza el 6 por ciento y la repitencia el 12 por ciento.	Reducir la deserción escolar al 5 por ciento y la repitencia al 6 por ciento, mediante: a) Programas de capacitación docente. b) Programas de mejoramiento de la calidad. b) Programas de mejoramiento de la infraestructura en zonas de extrema pobreza. d) Programas de alimentación escolar. e) Programas de mejoramiento de material didáctico.
3. La cobertura de educación inicial es sumamente baja, especialmente en las áreas rurales y urbano marginales. La cobertura del grupo de 3 a 5 años es de 50 por ciento.	Ampliación de la cobertura de educación inicial para la niñez en situación de pobreza con el fin de alcanzar una cobertura de 70 por ciento en los niños de 3 a 5 años, mediante el reforzamiento del Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI).

Fuente: MEF y FONCODES, *op. cit.*

Cuadro No. 8

SITUACIÓN Y METAS PARA 1995: SALUD

Situación actual	Metas para 1995
1. La mortalidad es de 119 por mil nacidos vivos en los menores de cinco años y de 80 por mil en los menores de un año.	Reducir la tasa de mortalidad de menores de cinco años a 90 por mil y la de menores de un año a 60 por mil, lo cual implica: a) Disminuir la mortalidad perinatal en un 25 por ciento. b) Eliminar el tétano neonatal. c) Reducir la mortalidad por infecciones respiratorias agudas (IRA) al 17.5 por mil en menores de cinco años. d) Reducir la mortalidad por EDA a 12 por mil en menores de cinco años.
2. La desnutrición de menores de cinco años es de 50 por ciento, causando daños irreparables en los menores de tres años.	Reducir la desnutrición a 40 por ciento mediante: a) Focalización de los programas de complementación alimentaria en las familias de alto riesgo. b) Promoción de la lactancia exclusivamente materna hasta el sexto mes. c) Capacitación a las madres sobre la alimentación al momento del destete. d) Incremento de la cobertura de control nutricional del 20 por ciento al 50 por ciento, con énfasis en los menores de tres años.
3. La mortalidad materna es de 30 por diez mil nacidos vivos.	Reducir la mortalidad materna a 22 por cada diez mil mediante: a) Incremento de la atención prenatal de la población del área rural y urbano-marginal de 63 a 75 por ciento. b) Incremento de la atención de partos de la población del área rural y urbano-marginal de 57 a 75 por ciento. c) Programas de complementación de hierro y ácido fólico para mujeres en edad fértil para que la anemia disminuya de 50 a 30 por ciento.

(continúa)

(continuación)

Situación actual	Metas para 1995
4. La cobertura inmunológica infantil ha sido insuficiente, produciéndose elevados índices de casos de poliome-litis, tétano neonatal y sarampión.	<p>Ampliar la cobertura inmunológica al 85 por ciento de los niños menores de un año mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Programas masivos de vacunación tendientes a erradicar el tétano neonatal. b) Programas masivos de vacunación tendientes a erradicar el virus de la poliome-litis salvaje. c) Programas de vacunación con miras a inmunizar al 85 por ciento de la población objetivo contra la difteria, tétanos, sarampión, TBC y pertussis. d) Fortalecimiento del servicio de inmunizaciones en establecimientos de salud.
5. La atención preventiva ha sido descuidada, lo que agudizó las enfermedades endémicas y provocó el surgimiento de nuevas epidemias como el cólera.	<p>Reducir la incidencia y prevalencia de enfermedades infecciosas endémicas mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reducción del 7 por mil al 5 por mil de la tasa de incidencia de la TBC. b) Reducción de la mortalidad por malaria a menos de dos casos por mil hab. en áreas endémicas. c) Disminuir la prevalencia de casos de leishmaniasis. d) Disminuir la prevalencia del dengue a menos de 2 por ciento en áreas endémicas. e) Eliminación de las muertes por cólera.
6. Eliminación virtual de las enfermedades por carencia de yodo en zonas endémicas	<p>Ampliación de la cobertura de atención de la población con bocio y cretinismo a un 90 por ciento.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Plan de aprovisionamiento de cápsulas de yodo y aceite yodado. b) Fortalecimiento de plantas de yodificación.

(continúa)

(continuación)

Situación actual	Metas para 1985
7. La tasa global de fecundidad es bastante elevada en las áreas más pobres, especialmente zonas rurales (0.3 frente a 3.1 del área urbana).	Disminución de la tasa global de fecundidad mediante: a) Programas de planificación familiar en áreas de mayor pobreza. b) Incremento de la cobertura de utilización de anticonceptivos.
8. La tasa de acceso del agua potable es de 43 por ciento en el área rural y 60 por ciento en las áreas urbano-marginales.	Incremento del acceso al agua potable de la población rural y urbano-marginal mediante: a) Soluciones de emergencia: piletas, camiones cisterna y bidones caseros. b) Ampliación de conexiones domiciliarias y rehabilitación de sistemas. c) Desinfección.
9. El sistema de eliminación de excretas alcanza a sólo el 13 por ciento de la población del área rural y al 67 por ciento a nivel nacional.	Ampliar el acceso de la población a los sistemas sanitarios al 50 por ciento en el ámbito rural y al 80 por ciento a nivel nacional, mediante una letrinización masiva en el ámbito rural y urbano marginal.

Fuente: MEF y FONCODES, *op. cit*

Cuadro No. 9

INDICADORES DE SALUD: PERÚ 1991

Departamentos	(%) Vivienda luz, agua y desagüe ^{1/}	(%) Poblac. urbana ^{2/}	Tasa bruta de mortal. (Mil hab.) ^{3/}	Tasa de mortal. infantil (Mil nac. vivos) ^{4/}	Tasa global de fecund. (hijos) ^{5/}	Esperan- za de vida al nacer (años) ^{6/}	Tasa de analf. (por cien) ^{7/}	Médicos por habitante (10000 hab.) ^{8/}	Camas por habitante (Mil hab.) ^{9/}	Gasto per cápita en salud (Miles de soles de 1990) ^{10/}
Total Nacional	28.11	70.30	7.6	75.81	3.57	64.60	10.7	7.47	1.37	2.1
1. Amazonas	4.99	30.25	8.3	84.14	4.87	62.52	17.1	1.25	0.89	0.8
2. Ancash	24.92	57.98	8.9	81.21	4.14	63.28	19.0	4.86	1.05	1.2
3. Apurímac	2.35	25.88	13.5	109.21	5.49	57.03	36.6	0.56	0.20	1.0
4. Arequipa	36.00	85.16	5.9	56.45	3.15	69.56	5.2	3.39	2.01	1.6
5. Ayacucho	4.90	39.55	12.6	106.96	5.08	56.53	34.4	1.04	0.84	1.4
6. Cajamarca	6.97	24.31	9.0	85.23	4.76	62.25	25.3	1.07	0.57	0.6
7. Cusco	9.66	47.41	13.4	118.13	4.41	53.70	21.5	2.40	1.00	1.0
8. Huancavelica	2.65	24.68	15.7	129.69	5.50	50.86	30.2	0.76	0.67	0.9
9. Huánuco	6.41	37.12	9.2	90.91	4.71	60.79	21.5	1.94	0.79	1.1
10. Ica	28.31	84.05	5.9	56.18	3.32	69.92	1.9	11.87	2.32	2.2
11. Junín	16.00	59.62	8.1	80.63	3.97	63.43	12.0	3.17	1.26	1.7
12. La Libertad	28.44	69.31	6.5	60.99	3.59	68.39	10.0	8.33	1.33	1.3
13. Lambayeque	31.89	80.42	6.8	58.41	3.58	66.51	7.5	10.36	1.35	0.8
14. Lima y Callao	57.02	97.06	4.6	44.75	2.50	72.50	2.2	14.76	1.83	3.7
15. Loreto	20.85	56.81	7.3	78.97	4.28	63.84	8.4	2.23	1.20	1.1

(continúa)

(continuación)

Departamentos	(%) Vivienda luz, agua y desagüe ^{1/}	(%) Poblac. urbana ^{2/}	Tasa bruta de mortal. (Mil hab.) ^{3/}	Tasa de mort. infantil (Mil nac. vivos) ^{4/}	Tasa global de fecund. (hijos) ^{5/}	Esperan- za de vida al nacer (años) ^{6/}	Tasa de analf. (por cien) ^{7/}	Médicos por habitante (1000 hab.) ^{8/}	Camas por habitante (Mil hab.) ^{9/}	Gasto per cápita en salud (Miles de soles de 1990) ^{10/}
16. Madre de Dios	5.62	54.41	7.0	83.11	4.24	62.77	3.0	10.63	2.56	3.3
17. Moquegua	31.82	82.26	3.3	64.56	3.13	67.47	5.2	11.63	2.77	2.8
18. Pasco	11.95	56.39	9.3	93.63	4.74	60.05	13.3	4.05	1.61	1.0
19. Piura	17.84	69.31	9.6	93.22	4.12	60.17	11.8	3.93	0.91	1.6
20. Puno	7.65	40.95	11.5	100.56	4.44	58.21	21.0	2.75	0.90	1.3
21. San Martín	5.70	55.29	8.1	86.99	3.97	61.81	9.5	2.47	1.21	1.4
22. Tacna	46.74	88.80	5.7	63.77	3.00	67.64	3.6	6.31	1.66	3.0
23. Tumbes	7.32	87.41	6.1	66.28	3.86	67.07	2.6	2.99	1.10	1.6
24. Ucayali	5.27	67.81	8.2	87.80	4.43	61.61	6.4	3.67	1.59	2.2
Promedio	17.552	59.261	8.522	82.574	4.137	62.817	13.716	4.851	1.318	1.608
Desv. Stand.	14.7179	21.8085	2.9555	20.7115	0.7596	5.1512	10.1838	4.0361	0.6184	0.8215

Fuente: 1/3/4/5/6/ y 7/: INEI.

2/: Consejo Nacional de Población, Cuánto.

8/ y 9/: Oficina de Estadística e Informática-MINSA.

10/: OEI-MINSA, BCRP.

Anexo No. 2**LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO 1994:
REFORMAS ESTRUCTURALES****Capítulo III: Reformas Estructurales**

Artículo 29.- Los Pliegos Ministerios de Educación, de Salud y el Poder Judicial darán inicio a las mejoras de la calidad de los servicios sociales a través del "Programa Presupuestario Focalización del Gasto Social Básico".

La Jefatura del citado Programa recae en el Titular del Pliego, quien podrá delegar mediante Resolución Ministerial o acuerdo según sea el caso; es responsable de coordinar y hacer cumplir las políticas que para el efecto se establezca conjuntamente con la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas.

La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de 30 días calendario siguientes a la puesta en vigencia de la presente ley, aprueban mediante Resolución Suprema de la Presidencia del Consejo de Ministros el reglamento funcional del programa.

Artículo 30.- Mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se aprueba el Plan Operativo del "Programa de Focalización de Gasto Social Básico" del respectivo pliego, el mismo que debe contener los objetivos, metas y acciones a llevarse a cabo durante el ejercicio fiscal de 1994. Copia de los Planes aprobados se remitirán a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo.

De conformidad con los Planes aprobados para el "Programa de Focalización del Gasto Social Básico", el Ministerio de Economía y Finanzas queda autorizado a efectuar las transferencias de partidas necesarias sin limitaciones a las modificaciones presupuestarias. "El Programa de Focalización del Gasto Social Básico" no habilita otros programas.

Artículo 31.- Los Pliegos que efectúen gastos de carácter social, considerados en el reglamento funcional a que se refiere el Artículo 29 de la presente ley, otorgan primera prioridad a la asignación de recursos que se ejecutan a través de los Programas de Focalización del Gasto Social Básico.

Artículo 32.- La Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas son responsables de la coordinación, seguimiento y evaluación de los Programas de Focalización del Gasto Social Básico; la información es remitida a la Comisión de Presupuesto del Poder Legislativo.

Anexo No. 3

PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO

I. Ministerio de Salud

Programa de Salud Materna Perinatal.
Programa de Control de Infecciones Respiratorias Agudas.
Programa de Control de Enfermedades Diarreicas Agudas.
Instituto Nacional de Alimentación, Nutrición y Control de Calidad.
Programa de Crecimiento y Desarrollo Infantil.
Programa de Planificación Familiar.
Programa Mujer, Salud y Desarrollo.
Programa de Control de Tuberculosis.
Programa de Control de Enfermedades Metaxémicas.
Programa de Control del Cólera.
Programa Nacional de Control de Bocio y Cretinismo.
Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR).

II. Ministerio de Educación

Programa Nacional de Alfabetización.
Dirección General de Educación Primaria y Secundaria.
Dirección General de Educación Inicial y Especial.
Programa de Alimentación Escolar.

III. Ministerio de la Presidencia

Programa Nacional de Apoyo Alimentario.
Instituto Nacional de Bienestar Familiar.
Oficina Nacional de Cooperación Popular.

IV. Municipalidades

Programa de Vaso de Leche
Empresa Municipal de Saneamiento.

V. FONCODES

Asistencia social: provisión de servicios de salud, nutrición y educación.

Infraestructura social: construcción de obras civiles en saneamiento, salud, nutrición y educación.

Infraestructura económica: obras civiles cuyo impacto principal es económico.

Apoyo general a la producción: financiamiento de actividades productivas.

Anexo No. 4**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ**

1. En 1991, el Perú recibió 711 millones de dólares de Cooperación Internacional (CI) según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta suma fue equivalente al 2% del PBI peruano y al 20% de sus exportaciones. En términos per cápita, la cooperación representó en dicho año más de 30 dólares por habitante. Esto significó que nuestro país fuese uno de los más importantes receptores de recursos de asistencia externa en América Latina al comenzar la década de los noventa.
2. A pesar de todo ello, el tema de la cooperación internacional es aún un tópico poco estudiado y desarrollado, no sólo desde la perspectiva oficial, sino también, dentro del ambiente académico. Esta escasa atención se ha manifestado en varias dimensiones.
3. En primer lugar, la contabilidad misma de la asistencia externa es un punto problemático. Hay una gran divergencia entre los estimados nacionales, realizados por el Instituto Nacional de Planificación entre 1972 y 1991, y aquéllos provenientes de los propios donantes, básicamente el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), o de las instituciones multinacionales, PNUD por ejemplo.
4. En segunda instancia, no existen investigaciones en torno a los impactos y efectos económicos de la cooperación. Menos aún encontramos trabajos dedicados a la evaluación de la eficacia y eficiencia de los flujos de capital que ha representado la ayuda externa en los últimos veinte años.
5. De otro lado, en la esfera de los organismos públicos, la preocupación fundamental ha sido la organización de un sistema que administre los recursos de la cooperación. Una constatación lamentable es que el país ha carecido de políticas coherentes y explícitas sobre el tema. La consecuencia principal de esta situación es que se ha asumido una posición pasiva en el tema de la asistencia externa. Cuán perjudicial ha sido para el país esta falta de iniciativa es aún un tema por estudiar.

6. Refiriéndonos a los datos de 1991, podemos decir que entonces el 56.3 por ciento provino de fuentes multilaterales, es decir, 400.4 millones de dólares. Un 40.5 por ciento de la ayuda, 287.5 millones de dólares, se explicó por fuentes bilaterales y solamente el 3.2 por ciento debido a la acción de las ONG's del exterior.

7. Las más importantes fuentes bilaterales fueron (en miles de dólares):

Banco Interamericano de Desarrollo	325,873
Comunidad Económica Europea	44,788
UNICEF	7,359
Programa Mundial de Alimentos	7,223
Organización Panamericana de la Salud	3,172
PNUD	2,487

8. En cuanto a los donantes bilaterales, por primera vez en muchos años los Estados Unidos fueron desplazados por Italia (70.7 millones de dólares contra 72.2). Otros países donantes han sido (en miles de dólares):

Japón	52,902
Países Bajos	28,952
Canadá	21,865
España	15,459
Alemania	12,906

9. Dentro de las ONG's externas destaca la presencia de las instituciones de los Estados Unidos, de Escandinavia, de los Países Bajos, de Alemania y del Reino Unido. A continuación, los aportes principales (en miles de dólares):

CARITAS	2,465
Radda Barnen	1,994
World Vision	1,925
OXFAM	1,800
Fundación Konrad Adenauer	1,503
Ford Foundation	1,388
CARE	1,380

10. Las instituciones públicas captaron el 70 por ciento del flujo de asistencia en 1991. Dentro de los receptores privados, las organizaciones comunitarias de base como los clubes de madres y los comedores populares recibieron el 2 por ciento de la asistencia.
11. Los sectores más beneficiados por la asistencia han sido (se sigue la categorización internacional propuesta por el PNUD; en miles de dólares):

Comercio internacional de Bs. y Ss.	326,091
Desarrollo regional	71,036
Salud	57,029
Gestión económica	49,734
Transporte	38,205

Anexo No. 5**LAS DONACIONES DE ALIMENTOS EN EL PERÚ**

1. Según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las donaciones de alimentos en el Perú fueron de 78.97 millones de dólares en 1991. Este monto fue casi un 27 por ciento más que el correspondiente a 1990 (62.25 millones) y más del 150 por ciento del valor que las donaciones efectuadas en 1989 (31.27 millones).
2. Si nos referimos al origen de los recursos, la ayuda alimentaria tiene en el país una característica básicamente bilateral, pues ésta explica, *grosso modo*, el 70 por ciento del total. Asimismo, dentro de las fuentes bilaterales es notoria la participación de los Estados Unidos que concentró en 1991 más de dos tercios de la cooperación bilateral y un 55 por ciento de la total. Luego de los Estados Unidos destacan como importantes donantes (en miles de dólares en 1991):

Canadá	6,939
España	2,000
Alemania	1,896
Italia	1,213
Japón	121

3. En el orden multilateral, que representa a su vez un 30 por ciento del total de las donaciones, son dos las fuentes cooperantes: La Comunidad Económica Europea (CEE) con 15.5 millones de dólares y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con 7.2 millones. La CEE representó aproximadamente los dos tercios de la asistencia multilateral en 1990 y en 1991 y su participación podría crecer los próximos años debido al renovado énfasis de los programas de cooperación con el Perú.
4. De otro lado, la ayuda proveniente de las ONG's como fuentes de recursos no es significativa, y no ha superado el 1 por ciento del total en los últimos años.

5. Si nos restringimos a las cifras de 1991, las instituciones beneficiarias fueron fundamentalmente privadas. Así, un 25.1 por ciento de la asistencia se canalizó a través del sector público, mientras que el 74.9 por ciento restante lo hizo gracias a las organizaciones privadas. Dentro de este último sector, destaca nuevamente la presencia de los organismos ligados a la asistencia norteamericana como los canales centrales de la ayuda en alimentos. Una desagregación somera del monto (en miles de dólares) y la participación porcentual de cada rubro en el total se presenta a continuación.

	Monto	Porcentaje
Sector público	19,891	25.1
ENCI	6,939	8.8
ONAA	2,000	2.5
UDES	428	0.5
Centros'Educativos Primarios	428	0.5
Otros	10,096	12.8
Sector privado	59,179	74.9
CARITAS-PERÚ	22,791	28.9
CARE-PERÚ	10,395	13.2
Iglesia Adventista -	6,814	8.6
Organizaciones de base	2,951	3.7
ONG's	607	0.8
Otros	15,521	19.7
Total	78,970	100.0

Fuente: PNUD, *Cooperación para el Desarrollo. PERU: Informe 1991*,
Lima: julio 1992, p. 133.

6. Los principales alimentos donados son el trigo (ya sea como harina de trigo o como trigo), la soya (en sus variedades de maíz soya y de *corn soy blend* (CSB)), el aceite vegetal, el arroz y las menestras.
7. En cuanto al número de beneficiarios de los programas de asistencia alimentaria, la siguiente relación es una aproximación, aunque incompleta.

a la situación vigente en 1991. De la misma se desprende que los programas públicos, a pesar de contar con un menor apoyo externo y de llevarse adelante en medio de severas restricciones fiscales tuvieron cerca de un millón y medio más de beneficiarios en comparación a los programas privados.

Institución / Programa	Beneficiarios
Sector privado	2,162,258
CARITAS	1,461,634
CARE	398,036
ADRA-OFASA	302,588
Sector público	3,559,107
Programa de Emergencia Escolar	581,845
Programa del Vaso de Leche	2,377,796
Programa de Alimentación y Nutrición para las Familias de Alto Riesgo (PANFAR)	599,466
Total	5,721,365

DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*. Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 34 pp.
2. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 42 pp.
3. Portocarrero S., Felipe, *Religión, familia, riqueza y muerte en la élite económica. Perú: 1900-1950*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 88 pp.
4. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Los problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*, CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 60 pp.
5. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperestanflación. Perú 1985-1990*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 71 pp.
6. Portocarrero S., Felipe y Luis Torrejón M., *Las inversiones en valores nacionales de la élite económica. Perú: 1916-1932*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 57 pp.
7. Arias Quincot, César, *La Perestroika y el fin de la Unión Soviética*, Lima: CIUP, 1992, 111 pp.
8. Schwalb, María Matilde, *Relaciones de negociación entre las empresas multinacionales y los gobiernos anfitriones: el caso peruano*, Lima: CIUP, 1993, 58 pp.
9. Revilla, Julio E., *Frenesí de préstamos y cese de pagos de la deuda externa: el caso del Perú en el siglo XIX*, Lima; CIUP, 1993, 126 pp.
10. Morón, Eduardo, *La experiencia de banca libre en el Perú: 1860-1879*, Lima: CIUP, 1993, 48 pp.

11. Cayo Córdova, Percy. *Las primeras relaciones internacionales Perú-Ecuador*, Lima: CIUP. 1993. 72 pp.
12. Urrunaga, Roberto y Alberto Huarote, *Opciones, futuros y su implementación en la Bolsa de Valores de Lima*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1993, 86 pp.
13. Sardón, José Luis, *Estado, política y gobierno*, Lima: CIUP, 1994, 128 PP-
14. Gómez, Rosario, *La comercialización del mango fresco en el mercado norteamericano*, Lima: CIUP, 1994, 118 pp.
15. Malarín, Héctor y Paul Remy, *La contaminación de aguas superficiales en el Perú: una aproximación económico-jurídica*, Lima: CIUP, 1994, 88 pp.
16. Malarín, Héctor y Elsa Galarza, *Lineamientos para el manejo eficiente de los recursos en el sector pesquero industrial peruano*, Lima: CIUP, 1994, 92 pp.
17. Yamada, Gustavo, *Estrategias de desarrollo, asistencia financiera oficial e inversión privada directa: la experiencia japonesa*, Lima: CIUP, 1994, 118 pp.
18. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1994, 44 pp.